

LA POLICE ET L'ORDRE PUBLIC

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le mardi 13 décembre 1938, à 14 heures

PAR

Christian GUIRAUD

Licencié ès Lettres

Président : M. JOSEPH-BARTHELEMY, Professeur.

Suffragants { MM. ROLLAND, Professeur,
 MESTRE, Professeur.

BORDEAUX

IMPRIMERIES DELMAS

6, place Saint-Christoly

1938



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LA POLICE
ET L'ORDRE PUBLIC

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LA POLICE ET L'ORDRE PUBLIC

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le mardi 13 décembre 1938, à 14 heures

PAR

Christian GUIRAUD

Licencié ès Lettres

Président : M. JOSEPH-BARTHÉLEMY, Professeur.

Suffragants { MM. ROLLAND, Professeur,
 MESTRE, Professeur.

BORDEAUX

IMPRIMERIES DELMAS

6, place Saint-Christoly

1938



INTRODUCTION

Marquer les limites de notre étude et en préciser, du même coup, le sens, telle est la double intention qui nous entraîne d'abord à la recherche d'une définition, celle de l'ordre public.

Il y a des mots riches de tant de matière que leur signification risque d'en devenir imprécise. Fait d'autant plus grave que l'usage en sera plus fréquent. Tel est le cas du mot « ordre ». Ses acceptions multiples, dans les domaines les plus différents, en ont fait craquer l'enveloppe verbale et déborder le contenu dans des adjectifs appropriés au sens et aux nuances qu'il s'agissait d'exprimer.

Ainsi, sur le plan juridique, rencontrons-nous, avec une signification d'ailleurs très diverse, le terme fameux d'*ordre public*. Que signifie cette expression ? Quelle idée enveloppe-t-elle ou quelle réalité ? « C'est un bien grand mot que l'ordre public, disait déjà Royer-Collard, mais ce mot est bien vague. Il peut avoir dans le langage courant et il a dans nos lois des acceptions très diverses. » Est-ce question de théorie pure, est-ce pure recette pratique ? Ni l'un ni l'autre, pensons-nous, c'est-à-dire à la fois l'un et l'autre.

L'ordre public conçu par le publiciste ou défini par le législateur, c'est-à-dire celui des théoriciens, et l'ordre public réalisé par l'administrateur, c'est-à-dire par le praticien, ne sont pas deux notions différentes. Ils constituent deux aspects d'une même notion ou, plus exactement, deux degrés qu'il nous faut maintenant confronter.

C'est d'abord dans la vie juridique concrète que la question de l'ordre public se posera, très précise, à l'activité administrative.

Le terme central n'en sera d'ailleurs pas la notion d'ordre, mais celle de désordre. L'ordre public, c'est, en effet, un état essentiellement négatif qu'on ne saurait aisément définir, sinon par son contraire. Vu du dehors il se résume ainsi : absence de désordres. Le désordre est quelque chose de positif. Son évocation seule situe déjà l'ordre public et le définit comme un ordre matériel extérieur.

Pour le droit public, en effet, c'est seulement l'ordre extérieur qui compte, celui qui se traduit dans les actes, dans le comportement général des individus. Quant à l'ordre moral, l'ordre des consciences, on s'en désintéressera, jusqu'à concurrence du moins de ses répercussions possibles sur l'ordre matériel. Lutter contre des idées, les pourchasser dans l'intime secret des consciences est une entreprise délicate et bien incertaine. On les laissera donc naître et se propager, intervenant seulement contre leur expression matérialisée et « militante ». L'appréciation du désordre moral risquerait d'entraîner trop dangereusement jusqu'à l'inquisition.

Mais surtout l'ordre public est une notion trop relative, reflet d'une réalité trop mouvante, pour se voir assigner un domaine permanent et une immuable expression. Mieux qu'un concept, il est le produit de facteurs sociaux en perpétuelle évolution.

S'il est difficile à définir, l'ordre public peut être facilement constaté, ressenti. C'est surtout un « climat » : la paix et la tranquillité des rues, la sécurité des personnes et des propriétaires, le respect du domicile et de la liberté individuelle, l'absence de voies de fait, un « calme ».

Ceux même qui ne sauraient sentir cette atmosphère

en pourraient-ils méconnaître les troubles éventuels. Si l'on parle toujours de troubles de l'ordre public, remarquons, en effet, que ce sont les individus qui ressentent d'abord ces troubles, causés par d'autres individus; ensuite, ce sont les institutions.

Pour l'individu, il s'agira d'une contrainte tendant à empêcher par la violence l'exercice des droits civils, politiques, constitutionnels, inhérents à la condition de citoyen. Seulement — et ici la question nous apparaît dans sa complexité — ces droits sont justement troublés par d'autres citoyens revendiquant eux-mêmes l'exercice de droits semblables.

Un mot résume, dans le langage actuel, ces risques de troubles : le mot *manifestation*. Qu'est-ce que la manifestation, sinon l'expression collective d'une opinion ? Et, en elle-même, cette définition ne semble rien contenir d'illégitime. Cette expression collective de la pensée, quelles raisons pourrait-on lui objecter, alors que, à titre individuel, nos lois et nos traditions politiques la reconnaissent hautement ?

Théoriquement, aucune. Pratiquement, plusieurs.

La première viendra du lieu où se dérouleront ces manifestations : la rue. Or, la destination normale de la rue est la communication entre les lieux, la circulation. C'est d'abord pour leur occupation anormale des voies de communication que ces manifestations se heurteront à une réglementation nécessaire.

C'est ensuite par leur nombre ⁽¹⁾. Certes, nous n'oublions pas qu'il s'agit là de l'exercice collectif d'un droit qui, en France particulièrement, se réclame d'une vieille tradition. Ainsi que l'affirme, dans sa très perspicace connaissance de nos mœurs politiques, le professeur Joseph-

(1) « Un individu peut aller et venir, deux peuvent se promener. Mais si l'on se met à mille, l'ordre public est intéressé. » (J.-Barthélemy, *Droit public*, p. 91.)

Barthélemy ⁽²⁾, « cortèges et manifestations sont de très vieilles habitudes françaises ». Mais si la reconnaissance de cette liberté est indiscutablement nécessaire, il est un autre principe, d'une valeur non moins importante, qui veut pour toute opinion une égale possibilité d'expression. Or ces manifestations se déroulent dans la rue, milieu particulièrement sensible, sans doute parce qu'il est par excellence un endroit public, le berceau de l'opinion publique. Et surtout, il s'agit là, non pas de l'expression totale de l'opinion publique, mais d'une expression fragmentaire. A ce titre, elle peut susciter des contradictions, des contre-manifestations; phénomène opposé, non moins réel en France, réveil traditionnel de notre vieil individualisme frondeur. C'est l'Idée s'opposant à l'Idée; bientôt le Nombre au Nombre; et souvent, en définitive, la Force à la Force.

Certes, une démocratie ne doit pas s'effaroucher outre mesure d'une certaine turbulence de son opinion publique. Il n'empêche que les réactions de l'Homme « collectif » sont moins prévisibles, et surtout beaucoup plus violentes que celles de l'Homme « individuel ». Ces remous quotidiens risquent de s'achever en tempête. Qu'on feuillette, pour s'en convaincre, les pages de notre histoire. N'est-ce pas dans des troubles de rue que naquirent toujours nos révolutions ? C'est dans l'amoncellement des barricades qu'elles sentirent leur force et prirent leur élan.

Finalement, c'est donc bien la vie des institutions existantes qui sera elle-même en jeu.

En face de ces faits collectifs, quelle sera, dès lors, l'attitude du pouvoir public ? C'est le second point que nous essaierons de préciser.

(2) Joseph-Barthélemy, *op. cit.*, p. 117.

*
**

L'intervention de l'autorité, ce sera d'abord une réaction de légitime défense de la société. Menacée par ces troubles, la société se protège, comme se protège une personne menacée dans son existence physique. Mais cette société n'est pas un pur concept; elle est organisée, c'est un Etat. Au sein de cet Etat, c'est l'élément actif, le pouvoir exécutif qui interviendra, par l'organe de la fonction administrative, au sens large, et, plus spécialement, dans son expression différenciée que l'on a appelée la fonction gouvernementale.

Deux raisons motiveront cette intervention :

D'abord la nécessité d'assurer le libre exercice de tous les droits et la libre expression de toutes les opinions, seule condition de la liberté, telle que la définissait Montesquieu, dans sa grandiose sobriété : « ... Car la liberté ne consiste point à faire ce que l'on veut. Dans un Etat, c'est-à-dire dans une société où il y a des lois, la Liberté ne peut consister qu'à pouvoir faire ce que l'on doit vouloir et à n'être pas contraint de faire ce que l'on ne doit pas vouloir. » (3).

Mais surtout il s'agira pour le gouvernement de conserver, à travers les institutions existantes, son autorité, c'est-à-dire son contrôle sur la vie concrète de la nation.

Le gouvernement détient un pouvoir de droit. Toute manifestation qui tendrait à ériger face à lui un pouvoir de fait doit être prévenue ou sanctionnée. C'est sous cet angle que l'expression « maintenir l'ordre » prendra tout son relief. Elle constituera le but le plus impérieux de cette activité gouvernementale qui exige quotidiennement des décisions appropriées aux problèmes à résoudre. Dosage délicat entre les pouvoirs de l'autorité et les droits de

(3) *Esprit des lois*, XI, 3.

l'individu. Aussi longtemps qu'un gouvernement détient le pouvoir, il doit consacrer toute sa vigilance au maintien de l'ordre. Plus encore que l'objet, c'est la condition essentielle de son existence. « Ce qui révolterait la raison, déclare M. Joseph-Barthélemy, ce serait un gouvernement qui supporterait gaillardement le désordre ou même encouragerait l'illégalité; il irait contre son essence même, il serait infidèle à sa propre mission, il trahirait son premier devoir. L'archie ne doit pas faire le lit de l'anarchie... »

Maintenir l'ordre c'est en définitive, pour les gouvernants, le souci permanent d'éviter les secousses et les remous sociaux qui entraîneraient leur chute; c'est, à travers les institutions existantes, sauver leur propre pouvoir.

Quoi d'étonnant, dès lors, si un tel ordre n'est souvent qu'un voile superficiel, cachant parfois bien des désordres ? « L'ordre règne à Varsovie », annonçait à la Chambre le maréchal Sébastiani !

Les seules solutions concrètes sont désormais trop étroites : il faut les dépasser.

*
**

Cette nécessité pratique de l'ordre public, il faut la vivifier dans une élaboration plus haute, qui lui conférera seule sa véritable primauté. Ordre précaire celui qui est basé seulement sur l'intimidation légale et sur la crainte de la force. C'est dans son acception totale qu'il faut réaliser l'ordre public.

Cet effort doit être le souci constant du législateur. Son œuvre juridique doit dépasser les préoccupations exclusivement matérielles. « Le calme ne peut constituer à lui seul un idéal. Du reste, une société qui n'aurait que ce but ne l'atteindrait jamais et ne connaîtrait que des troubles. »

Même si elle subit une nécessaire adaptation aux exi-

gences quotidiennes de ce que M. Joseph-Barthélemy a appelé « la vie concrète de l'Etat », l'action administrative, au sens élevé, doit trouver sa source dans les notions plus complètes et plus parfaites que lui offriront, dans leur expression respective, la fonction législative et la fonction juridictionnelle, « vie abstraite de l'Etat ». C'est à la fois dans les arrêts du Conseil d'Etat et dans les documents législatifs que nous chercherons la pure notion d'ordre public, qu'il ne suffit pas de créer immuablement, mais qu'il faudra aménager, dans une adaptation quotidienne aux besoins juridiques nouveaux, issus des conditions nouvelles de la vie publique.

*
**

Telles sont les idées qui ont inspiré notre travail. Qu'il nous suffise maintenant d'en préciser le sens. La matière de l'ordre public a fait déjà l'objet de plusieurs études fort complètes. Certains auteurs ont envisagé la question sous l'angle de son évolution historique; d'autres, au contraire, se sont limités à étudier dans ses détails le régime d'un seul cas de « manifestation ».

Notre intention n'a pas été de reproduire, dans une compilation superflue et sûrement imparfaite, les conclusions de ces travaux. Nous avons voulu, au contraire, grouper ces éléments épars de la question, les synthétiser, et nous efforcer de comprendre dans une vue d'ensemble le problème de l'ordre public, tel qu'il se pose actuellement, dans notre droit public interne.

D'autre part, nous nous placerons d'abord au point de vue pratique. C'est de la constatation de la réalité juridique — de la force préposée au maintien de l'ordre et de l'action dans laquelle s'exécute cette mission — que nous essaierons de nous élever jusqu'aux hypothèses sur la nature et l'origine du pouvoir de police.

Notre *plan* sera, dès lors, le suivant :

Nous aborderons l'étude des moyens matériels que possède l'administration en vue du maintien de l'ordre public. Nous examinerons l'instrument mis à sa disposition. Quelle est, dans sa diversité, l'importance de cette *force* ? Par quels procédés la met-on en mouvement ?

Tel sera l'objet de la première partie.

Mais cette force quand interviendra-t-elle et par quels moyens ? Ici nous apparaîtront les différents cas dans leur variété et dans l'évolution de leur régime juridique, chacun avec les modalités qu'il comporte.

Cette étude fera l'objet de la seconde partie : *l'action*.

Enfin, nous demanderons-nous, le maintien de l'ordre, but de cette intervention administrative, correspond-il à un pouvoir déjà défini ou postule-t-il, par lui-même, un pouvoir spécial ?

Telle est la question que posera la troisième et dernière partie : *le pouvoir*.

PREMIÈRE PARTIE

LA FORCE

« Je puis jouir en paix de tous les avantages que le titre de citoyen me donne. Ils me sont garantis par une force qui, mobile jour et nuit, maintient l'ordre et les lois de la société, protège la vertu, épouvante le crime et le force à s'enfermer dans des repaires obscurs pour n'en sortir que certain de monter aussitôt à l'échafaud. »

Cette force, que définissait en termes aussi péremptoirs que fleuris, dans un ordre du jour du 4 floréal an VIII à la 23^e division de gendarmerie organisée en pays rhénan, un général du nom de Wirion, elle n'a fait, depuis cette époque, que s'augmenter et s'organiser.

Evaluer son importance, avant de constater son efficacité, tel est notre premier but. Sachons ce qu'elle est avant de nous arrêter aux modalités de son action, qui a pour but général le maintien de l'ordre public. Nous l'appelons vulgairement « la police », et elle se concrétise à chaque instant sous nos yeux : c'est l'agent de ville et la force symbolique que représente son bâton blanc ou son coup de sifflet impérieux arrêtant notre auto à un carrefour; c'est l'écharpe tricolore du commissaire de police qui se détache sur la zone « neutralisée » d'une manifestation; c'est le képi du gendarme, voire même du garde champêtre, qui, en pleine campagne, est souvent la représentation par excellence de l'autorité et de la légalité. Ainsi parle-t-on de « la police » avec une nuance de respect craintif. De nos jours, où l'autorité n'apparaît plus toujours sous des formes éclatantes, n'est-ce pas

dans cette force d'exécution qu'elle est pour tous le moins contestable ?

Au reste, employer aussi fréquemment le mot police, c'est conférer à ce terme une signification trop étendue et d'ailleurs dérivée. C'est, en effet, par une substitution verbale, en prenant le moyen pour la fin, que l'on est arrivé à appeler « Police » une force, alors qu'il s'agit d'une activité. « La police, disait déjà le vieux Loyseau, c'est le règlement de la cité. » Dans son sens exact, la Police est une forme de l'activité administrative qui a pour objet essentiel le maintien de l'ordre public.

Cette activité, elle est réglementée et mise en mouvement par certaines autorités administratives, appelées autorités de police. Elle est exécutée par des agents qui constituent la « force publique ». Parmi ces agents, certains ont un statut purement civil et leur emploi est normal; ils constituent ce qu'on appelle techniquement la « force permanente civile ». Ce sont eux seulement qu'on englobe, avec les autorités, sous le nom de Police. C'est, avons-nous dit, l'acception vulgaire du terme. Il est à remarquer, d'ailleurs, que cette appellation, « la Police », ne s'applique généralement, dans le langage ordinaire, qu'au seul personnel de la force civile. Pourtant cette masse ne constitue pas toute la force publique.

D'autres éléments ont, en effet, un statut militaire et leur emploi comme agents d'exécution de la police est de caractère mixte : tantôt normal et tantôt exceptionnel. C'est le cas pour la *Gendarmerie* et pour sa doublure récente, la *Garde mobile*.

Enfin, le troisième élément de la force de police est constitué par l'*armée*, c'est-à-dire les troupes de ligne.

Gendarmerie, Garde mobile et, exceptionnellement, troupes de ligne constituent la « force armée ». Nous consacrerons les trois titres de cette première partie à la description de ces trois masses différentes, qui ont chacune leur domaine et leurs moyens d'action propres.

TITRE PREMIER

LA POLICE

La meilleure définition de la police nous la trouvons dans le Code du 3 brumaire an VI qui s'exprimait ainsi : « La police est instituée pour maintenir l'ordre public, la liberté, la propriété, la sûreté individuelle. Elle se divise en police administrative et en police judiciaire. La police administrative a pour objet le maintien habituel de l'ordre public. Elle tend principalement à prévenir les délits. La police judiciaire recherche les délits que la police administrative n'a pu empêcher de commettre; elle en rassemble les preuves, en livre les auteurs aux tribunaux chargés de les punir. »

De cette définition de la police, écartons résolument tout ce qui ressort à la police judiciaire, institution improprement dénommée police, puisque, par le domaine de son activité, essentiellement répressive, elle est bien plus de la justice que de la police et qu'il n'est rien d'aussi opposé, contrairement à l'opinion vulgaire, que ces deux notions.

Ainsi dégagée et réduite à elle-même, la police administrative constitue l'élément essentiel et permanent du maintien de l'ordre. Mais, pour expliquer avec plus d'exactitude le rôle actuel de la police, quelques renseignements historiques nous semblent indispensables. Comme toute institution juridique, nous apprendrons mieux à la connaître en suivant le cours de ses transformations.

CHAPITRE PREMIER

RAPPEL HISTORIQUE

Nous ne remonterons pas très haut dans l'Histoire, puisque c'est à l'époque révolutionnaire que nous trouvons les premiers textes substantiels d'organisation de la police française. Sous l'Ancien Régime, il y a bien la maréchaussée; mais, ainsi que nous aurons l'occasion de le montrer plus loin, il semble qu'il faille y voir plus exactement l'ancêtre de notre Gendarmerie actuelle. Depuis longtemps, Paris possédait déjà un prévôt puis un lieutenant de police, qui représentait assez exactement notre actuel préfet de police. Mais chaque ville du royaume avait sa police particulière. On se contentait encore de faire « de la police ».

Le décret des 16-24 août 1790 confia la police municipale aux corps municipaux, et le décret du 24 juin 1791 créa 48 commissaires dans Paris, à raison d'un par section. Le décret des 24-29 septembre 1791 prit des dispositions analogues pour les autres villes, mais son application demeurerait facultative. Ce n'étaient encore là que des éléments épars. Comme pour tant d'autres branches de notre administration, l'œuvre d'organisation complète de la police revint au Consulat et à l'Empire.

Ce que le Consulat créa, ce fut d'abord un « ministère de la Police », puis des « commissaires de police ». Il est d'ailleurs intéressant à rappeler qu'en créant le ministère de la Police, Bonaparte ne songeait pas tant à élever une institution nécessaire qu'à amoindrir l'autorité et la

puissance du ministre de l'Intérieur qui se trouvait dédoublé en quelque sorte, de même qu'il créait à côté du ministère des Finances un ministère du Trésor.

Sous l'Empire, c'est ce ministère, dont le nom légèrement retouché est transformé en celui de « ministère de la Police générale », qui sera la clef de voûte d'une organisation policière très fortement centralisée, comme d'ailleurs toute la construction administrative de Napoléon. Au-dessous viennent les Directeurs généraux de police, qui ont compétence sur plusieurs départements; dans chaque département, un Commissaire général et des commissaires spéciaux; dans chaque ville, enfin, des Commissaires de police. Au point de vue politique, est-il nécessaire d'évoquer le rôle singulièrement actif de ce ministère de la Police et de son plus illustre représentant, Fouché; Fouché veillant à l'Intérieur, Talleyrand aux Affaires étrangères : « L'un garde ma droite, l'autre garde ma gauche », disait Napoléon. On a beaucoup reproché au gouvernement de Napoléon son caractère policier. Et, de fait, on ne connut jamais une police plus savamment organisée que sous l'Empereur. Jamais, il est vrai, il n'avait été plus nécessaire d'en posséder une fortement constituée et ingénieusement dirigée. Après une Révolution qui avait surexcité les passions, jeté les uns contre les autres les citoyens français, engendré vingt formidables émeutes à Paris, dix ou douze soulèvements en province, vu se promener le drapeau rouge au Champ de Mars et se dresser le drapeau blanc en Vendée, en Anjou, en Normandie, en Bretagne, à Toulon, à Lyon, il demeurait dans le pays, bien après que le premier Consul eût imposé son arbitrage, ce qu'un historien a heureusement appelé « l'écume rouge et l'écume blanche ». Réduire l'une et l'autre de ces passions opposées, telle était la lourde tâche qui restait à accomplir. « Le ministre de la Police, disait Talleyrand, est un homme qui doit se mêler de ce qui le regarde et

surtout de ce qui ne le regarde pas. » Fouché traduisait en style plus solennel cette plaisante formule : « Le ministre de la Police a la surveillance de toutes les parties de l'ordre public. »

Cette police ainsi centralisée est balayée avec tout l'édifice napoléonien à la première Restauration. Seuls sont conservés les commissaires particuliers.

La Monarchie de Juillet créa dans chaque grande ville un commissaire central. Ce personnage n'avait pas autorité sur ses collègues, auxquels il transmettait seulement les ordres du maire.

Au fil des millésimes, retenons la fondation, en 1829, du corps des gardiens de la paix. Il y eut, cette année-là, 74 sergents de ville « pour assurer le bon ordre de la rue parisienne ». Nous possédons aujourd'hui environ 14.000 gardiens de la paix, soit à peu près l'effectif d'une division sur pied de guerre. Après le Deux-Décembre, c'est le décret du 30 janvier 1852 qui créa le préfet de police.

Le second Empire supprime le ministère de la Police générale et confie aux préfets la direction de la police des villes de plus de 40.000 habitants. Dans ces villes, le préfet disposait, en somme, des mêmes pouvoirs que le préfet de police à Paris.

C'était l'œuvre de l'Empire autoritaire. Mais la loi plus libérale du 24 juillet 1867, sur les conseils municipaux, vint rendre leurs pouvoirs aux municipalités.

Ce sont ces dispositions que consacrera la loi du 5 avril 1884, la grande loi de police de notre III^e République.

CHAPITRE II

ORGANISATION ACTUELLE

Il est généralement dans la tradition des régimes « forts », plutôt que des démocraties, de réserver dans leurs constitutions une large place aux prérogatives de l'Exécutif, dont la police constitue sans doute l'un des aspects.

Dans aucun de nos textes constitutionnels, pas plus que dans aucune loi substantielle, nous ne trouverons un panorama précis de l'organisation actuelle de notre police. Ce n'est qu'incidemment, pour ainsi dire, sans la consécration d'un monument législatif spécial que, dans les articles 97, 98 et 99 de la loi du 5 avril 1884, est contenue l'attribution de compétence qui s'applique d'abord au maire, mais qui dépasse largement le cadre municipal pour embrasser la définition de la police en général.

Nous retiendrons la distinction traditionnelle en police générale, police municipale et police rurale. Cette distinction ne correspond-elle pas, d'ailleurs, aux tendances actuelles de l'activité de police. Les besoins auxquels répond l'activité de police, sont, en effet, de deux sortes : d'une part, d'ordre local; d'autre part, d'ordre national.

D'abord la tendance locale — tendance originaire, semble-t-il. En effet, les besoins sollicitant l'activité policière sont souvent locaux. On se trouvera en présence de cas différents, fonctions de la région, des coutumes locales, de l'importance de l'agglomération. A ces cas diffé-

rents risqueraient de mal s'adapter une action et une réglementation uniformes. Pour obtenir leur pleine efficacité, les mesures de police devront résulter d'une appropriation nuancée; la police devra présenter un certain caractère local.

Mais, d'autre part, apparaît de nos jours surtout un besoin national de police. Certains motifs de police apparaissent avec une impérieuse uniformité pour toute la nation. N'en est-il pas ainsi spécialement de la police de l'ordre public ? D'abord les principes de son maintien, de même que les faits générateurs de troubles, présentent un caractère général. D'autre part, considérant les répercussions possibles que peuvent entraîner des troubles sur toute l'étendue du territoire national, on ne saurait prétendre limiter la question au seul cadre local. Enfin, les moyens d'action qui peuvent être nécessaires pour rétablir l'ordre public dépassent souvent les seules ressources locales.

Ces deux caractères — local et national — de l'activité de police doivent donc coexister. Telle est bien la réalité pratique. Seulement le dosage a varié. Tantôt c'est l'autorité locale qu'on a doté de plus larges pouvoirs, tantôt c'est l'autorité centrale. Sur ce terrain aussi se sont succédé, avec des alternances inégales, la décentralisation policière et la simple déconcentration. L'une et l'autre peuvent satisfaire aux besoins locaux de police. Mais tandis que la décentralisation donnera compétence majeure aux autorités locales, la déconcentration leur substituera les représentants locaux du pouvoir central.

Chacune de ces tendances répond à des nécessités différentes; nous les exposerons plus loin. Disons seulement que la police de l'ordre public, qui, aux termes de la loi du 5 avril 1884, était affaire essentiellement locale, a perdu presque entièrement ce caractère depuis le décret-loi du 23 octobre 1935. Quant aux autorités, il y aura con-

trôle de l'autorité centrale; quant aux agents, il y aura adjonction de forces de police générale.

Précisons maintenant quelles sont les autorités de police, quels sont les agents d'exécution.

LES AUTORITÉS DE POLICE.

En tête des autorités de police ne devrait-on pas citer le *Parlement* ? On peut dire qu'il existe une certaine compétence de police exercée par le Parlement, au moyen des lois qui viennent réglementer ou restreindre les libertés des individus dans un but de police ⁽¹⁾.

Mais la première autorité de police généralement reconnue, c'est le *Président de la République*. Ce pouvoir du chef de l'Etat est, en effet, inscrit dans la Constitution du 25 février 1875 :

ART. 3. — Le Président de la République assure et surveille l'exécution des lois.

Pour assurer l'exécution des lois, le chef de l'Etat prend des décrets — naturellement contresignés par un ministre — et charge les ministres, notamment en matière de police générale le ministre de l'Intérieur, de les appliquer.

Parallèlement à ce pouvoir réglementaire, le Président de la République dispose d'un pouvoir immédiat d'exécution. L'article 3, al. 3, de la loi du 25 février 1875 lui confère, en effet, le commandement suprême et direct de la force armée : « Le Président de la République dispose de la force armée. »

Le *Ministre de l'Intérieur* n'est pas, juridiquement une autorité de police. Pas plus que les autres ministres il n'a le pouvoir réglementaire.

Dans le cadre de la police municipale, la loi de 1884 n'accordait au *Préfet* que le seul pouvoir de substitution. Il ne pouvait prendre d'arrêté pour une seule commune

(1) Cf. R. Bonnard, *Droit administratif*, 2^e éd., p. 324.

Il ne pouvait prendre d'arrêté pour une seule commune qu'en cas de négligence de l'autorité municipale et après une mise en demeure au maire, inopérante, de remplir sa fonction. Là se bornait son contrôle administratif. Le décret-loi du 23 octobre 1935, que nous étudierons par la suite, est venu « recentraliser », dans une certaine mesure, ce pouvoir de police. Il n'a pas étendu la compétence du préfet mais a rendu plus efficace son contrôle.

Enfin, les *commissaires de police*. Ce ne sont pas vraiment des autorités de police en ce sens qu'ils n'ont pas de pouvoirs propres. Ils sont sous les ordres de tout le monde : du procureur de la République comme agents de police judiciaire, du préfet comme agents de police générale, du maire comme agents de police municipale. D'après les dispositions de leur loi organique du 28 pluviôse an VIII, ils étaient payés par les communes. Depuis 1936, c'est l'Etat qui en a la charge, ce qui semble plus logique, vu leur statut. Obligatoires à partir de 5.000 habitants, leur nombre varie ensuite d'après l'importance de la population (décret du 4 mars 1937). A partir de 30.000 habitants, il y a un *commissaire central*, intermédiaire entre le maire et les autres commissaires.

A partir de 80.000 habitants, toute ville possède un *chef de la Sûreté*.

LES AGENTS.

Les agents sont généralement plus spécialisés que les autorités, et il y a une différenciation fonctionnelle à remarquer au sein de ce personnel policier.

A l'échelon police nationale, l'organisme dans lequel s'incarne vraiment ou par lequel se manifeste le pouvoir de police générale est la Sûreté : Sûreté générale autrefois, *Sûreté nationale*, depuis la transformation opérée par M. Albert Sarraut. La Sûreté nationale représente l'élément police d'Etat. « Pendant longtemps, l'Etat s'est

borné à utiliser les différentes polices locales sur lesquelles il jugeait avoir une autorité assez directe par l'intermédiaire des maires et des préfets. Cette organisation policière s'expliquait, somme toute, assez facilement lorsque les maires étaient nommés par le gouvernement. Les seuls agents communs à l'ensemble du pays étaient un certain nombre d'inspecteurs de la police spéciale chargés de la police politique, de la protection du chef de l'Etat et des ministres, police spéciale qui a toujours existé sous une forme ou sous une autre. La Direction de la Sûreté ne dirigeait donc pas grand chose et parfois même disparaissait. Ses différents services lui furent attribués peu à peu. Pourtant les défauts de l'organisation régionale fragmentaire avaient forcé à instituer près du ministère de l'Intérieur des services de centralisation et de contrôle des recherches judiciaires en même temps qu'un service de contrôle de la police administrative, tous deux placés sous l'autorité du Directeur de la Sûreté. Réorganisée par le décret du 6 mai 1934, baptisée *Sûreté nationale*, la Sûreté est devenue un organisme complexe, diversifié et important. »

Un décret du 1^{er} mai 1935, modifié par décret du 22 janvier 1936, est venu modifier et préciser le statut des agents de la Sûreté. On peut classer sous trois rubriques les services qui dépendent de la Sûreté nationale : police mobile, police spéciale, et, dans certaines municipalités, police d'Etat.

Nous ne parlerons pas de la première qui, dans « la recherche des crimes et délits de droit commun », a une fonction qui ressortit nettement à la police judiciaire.

La police spéciale nous intéresse plus particulièrement. Centralisation des renseignements concernant l'ordre public, la sécurité nationale et la sûreté de l'Etat, y compris l'espionnage; contrôle administratif, police des gares et police politique, telles sont les principales branches de

son activité. Le personnel comprend : au chef-lieu du département, un *commissaire divisionnaire* (Décr. 30 oct. 1935. D. P. 1935. 4. 426). Ce fonctionnaire est au fond — sous l'autorité du préfet — le chef de la police du département. La création de ce poste est bien dans la note des réformes de 1935 qui centralisent en donnant au préfet des moyens de renseignement et d'action plus efficaces. A côté de lui on trouve des *commissaires spéciaux*, des *commissaires adjoints* et des *inspecteurs*.

Enfin il faut rappeler l'organisation spéciale qui place directement sous le régime de la police d'Etat certaines villes : Lyon, Marseille, Nice, Toulon, Strasbourg, Mulhouse, Metz et Alger. La raison de ce régime tient à des précédents historiques, à la situation géographique et surtout à la population de ces villes dont certains éléments, assez mouvants et hétéroclites, exigent une surveillance constante qui permettra la découverte de renseignements intéressant l'ordre public national.

Le décret-loi précité du 30 octobre 1935 a d'ailleurs étendu ce régime à certaines communes des départements circonvoisins de Paris, pour accroître l'efficacité des mesures prises en vue du maintien de l'ordre dans la capitale.

LA POLICE MUNICIPALE.

Dans les villes et communes non pourvues d'une police d'Etat, les pouvoirs de police sont, aux termes de la loi municipale, exercés par le maire.

Le personnel de la police municipale comprend dans ce cas :

1° Un personnel de direction : maire et commissaire central dans les villes possédant plusieurs commissariats;

2° Un personnel d'exécution : commissaires de police et agents de police.

Simple agents d'exécution, les *agents de police* sont aux ordres directs du maire ou, à défaut, du commissaire de police. Nomination faite par le maire, après agrément du préfet ou du sous-préfet; le maire peut les suspendre, mais le préfet peut seul les révoquer. Les agents de police comprennent les inspecteurs, les brigadiers, sous-brigadiers et agents. Agents d'exécution en matière administrative, les agents de police ne peuvent, en matière judiciaire, dresser de procès-verbaux; ils se bornent à faire des rapports.

Enfin, aux termes de l'article 102 de la loi municipale, toute commune peut avoir un ou plusieurs *gardes champêtres*. Nommés par le maire, ils doivent être agréés et commissionnés par le sous-préfet ou le préfet. Ils sont assermentés. Leur activité principale a pour objet la police rurale. En dehors de ces fonctions, les gardes champêtres sont chargés de rechercher, chacun dans le territoire pour lequel il est assermenté, les contraventions aux règlements et arrêtés de police municipaux. Ils dressent des procès-verbaux pour constater ces contraventions.

PARIS ET SON RÉGIME SPÉCIAL : LA PRÉFECTURE DE POLICE.

De par l'importance de son agglomération, du fait aussi qu'elle est, en tant que capitale, le siège des pouvoirs publics, Paris a toujours rapidement ressenti et réagi nerveusement contre les à-coups des fluctuations politiques. Le prologue de nos grandes révolutions ne s'est-il pas, presque toujours, joué sur le pavé parisien ? Il importait donc à la fois de coordonner et de placer directement dans les mains du gouvernement la police parisienne. Ici, comme en général dans toutes les branches de l'administration parisienne, l'idée dominante est la suivante : il faut qu'il y ait coordination entre les mains d'une seule autorité pour assurer des réflexes rapides;

d'autre part, il faut que ce chef soit soumis, de la part du gouvernement, à un pouvoir hiérarchique étroit pour éviter toute velléité d'action personnelle. Tel est le double but auquel répond la *Préfecture de police*.

Elle tient ses pouvoirs de la loi du 28 pluviôse an VIII. Les prérogatives du *Préfet de police* sont réglées par le décret du 10 octobre 1859. Son organisation est la suivante :

- répartition de l'agglomération parisienne en 10 *districts*;
- au point de vue du personnel :

Le personnel chargé du maintien de l'ordre dépend des *services extérieurs* de la préfecture. Ces services comprennent eux-mêmes trois groupes :

- police municipale;
- service des recherches;
- commissariats de police.

C'est à la « police municipale » qu'incombe spécialement le maintien de l'ordre. La coordination du service est assurée par un haut fonctionnaire : le Directeur de la Police municipale.

Celui-ci dispose du personnel suivant :

- 4 commissaires *divisionnaires*;
- 4 commissaires *officiers de paix*;
- 84 commissaires de *quartier*;
- inspecteurs principaux, inspecteurs, brigadiers chefs, brigadiers, et environ 13.000 gardiens de la paix, dont 944 à la circulation, des cyclistes, des flotiers;
- 3 compagnies en réserve (brigades de la cité);
- 1 compagnie des halles;
- 1 brigade fluviale.

L'institution de la préfecture de police a fait l'objet de critiques multiples. Nous nous bornerons à en rappeler le thème.

A tort ou à raison, on a voulu voir en elle l'instrument d'une action policière assez mystérieuse. Et, sans doute, il y a des critiques fondées, des précédents illustres et de tous les temps, bien antérieurs à la préfecture de police elle-même. L'histoire romancée de l'Ancien Régime ne nous transmet-elle pas déjà maints épisodes fameux de cette chronique politico-policière ? C'est l'affaire du Masque de Fer, l'affaire des Poisons, ou celle du Collier.

Après la Révolution, un nom symbolise cette politique policière : Fouché. Il aida de toute sa force ingénieuse et cynique à l'avènement de Bonaparte. Celui-ci conserva ses services, non pas semble-t-il par goût — la suppression du ministère de la Police générale pendant un certain temps en est la preuve — mais par nécessité.

Quant au préfet de police, Napoléon s'indignait qu'il eût un personnage qui s'appelât préfet au même titre que le préfet de la Seine. Il voulait un commissaire central. Pourtant la tradition était établie; le régime pouvait changer, la nécessité de la police demeurait.

Elle ne fut pas moins active sous la Restauration que sous l'Empire. Charles X eut recours aux services de Félix de Vendénisse, pour lequel besognait le crapuleux Vidocq. Le Deux-Décembre, le préfet de Maupas fit le succès du Prince impérial.

De nos jours, un texte a été la cible de toutes les critiques dirigées contre la Préfecture de police. C'est l'article 40 du Code d'instruction criminelle, ainsi conçu : « Les préfets des départements et le préfet de police à Paris pourront faire personnellement ou requérir les officiers de police judiciaire de faire, chacun en ce qui le concerne, tous actes nécessaires à l'effet de constater les crimes, délits et infractions et d'en livrer les auteurs aux tribunaux chargés de les punir... »

On reprochait à ce texte de donner au préfet de police un pouvoir de police exorbitant. « Ce colonel civil, a-t-on dit, peut donc un matin, s'il le veut, se faire proclamer roi ou dictateur à la tête de janissaires qui ne doivent jurer que par lui. Il ne le fera pas ? Soit. Mais ne peut-il pour le compte de l'autorité souveraine, si elle voulait être oppressive, entreprendre des choses funestes à la liberté ? » (1).

Cet article tant discuté a subi les modifications importantes que nous analyserons plus loin.

(1) Cité dans Halévy, *Décadence de la liberté*.

TITRE II

LA GENDARMERIE

CHAPITRE PREMIER

LA GENDARMERIE NATIONALE

La seconde force, gardienne de l'ordre, c'est la *Gendarmerie*. La raison de sa nécessité, il faut tout d'abord l'indiquer, c'est que l'armée, qui constitue à proprement parler la force publique nationale, ayant un rôle primordial à remplir — assurer le respect des frontières — il importait de l'en détourner le moins souvent possible. C'est ainsi qu'on fut amené à en spécialiser une partie et à l'affecter plus particulièrement à la sauvegarde de la sécurité et de l'ordre public.

Deux traits caractérisent la gendarmerie, marquant sa juste place entre l'armée et la police proprement dite :

D'abord, par son recrutement, son organisation et ses attributions, la gendarmerie constitue un corps moitié civil et moitié militaire. Le gendarme est un policier militaire : militaire dans son statut hiérarchique vis-à-vis de ses chefs, policier dans ses rapports avec les « usagers ».

D'autre part, la gendarmerie est plus spécialement destinée à la police des routes et des campagnes. Le respect des libertés municipales, autant que le souci d'économie des deniers de l'Etat, a amené, en effet, le souci de lais-

ser aux villes, à titre normal, la charge de la police dans leur enceinte.

Avant l'étude de son rôle actuel, quelques jalons historiques s'imposent dans l'évolution de notre gendarmerie nationale.

SECTION PREMIÈRE.

Historique.

Une tradition à laquelle nous ne voudrions pas manquer voit l'origine de nos modernes gendarmes dans des fonctionnaires de Rome au nom incommode : les *Latrunculares*. Ces magistrats avaient sous leurs ordres, c'est Tertullien lui-même qui nous le rapporte, des brigades mobiles qui établissaient sur les grandes routes des postes militaires et pourchassaient ainsi, à travers tout l'Empire, les brigands et les voleurs. Les gendarmes datent donc de bien plus haut que leurs homonymes les « gens d'armes ». Rappelons au passage les sergents du Moyen Age : sergents à cheval ou d'épée et sergents à pied ou à verge, qui précèdent eux-mêmes l'apparition du « guet royal », point de départ des corps de gendarmerie chargés de la police de la capitale.

Il est pourtant des origines plus immédiates à notre maréchaussée : ce sont celles des anciens *maréchaux* de France. Primitivement, on désigne sous ce nom à la fois un tribunal militaire, composé des maréchaux, et des archers, chargés de maintenir la police et la discipline des gens de guerre. C'était donc une juridiction essentiellement militaire ⁽¹⁾.

(1) C'est ainsi qu'on peut lire dans un édit de Charles V du 13 janvier 1373 : « Les prévôts des marchands chevaucheront le pays, eux et leurs lieutenants, et feront résidence en leur compagnie. Ils chevaucheront de garnison en garnison, pour mieux faire justice aux gens de guerre, leur tenir ordre et police... »

Quatre siècles passés, ce sont deux décrets de la Constituante, datés respectivement du 22 décembre 1790 et du 16 février 1791, qui, pour remplacer l'ancienne maréchaussée supprimée, établissent une « Gendarmerie nationale ». Noble nom, que l'on couronna d'une devise plus noble encore : « Valeur et discipline. » La Garde nationale, composée de citoyens habitant la même commune, ne semblait pas avoir l'indépendance et le calme d'esprit nécessaires à une troupe responsable du maintien de l'ordre. Il fallait un corps que son recrutement même garantît contre les fluctuations des passions politiques : ainsi naquit la Gendarmerie nationale.

Le nouveau corps se composait de 28 divisions, groupant chacune trois départements; fractionnement secondaire en légions et brigades. Pendant les guerres de la Révolution, on institua une gendarmerie d'armée, pour le service des armées en campagne.

Mais le véritable Code de la gendarmerie, ce fut la loi du 28 germinal an VI. La plupart des principes posés par cette loi ont été reproduits par des textes postérieurs, et on les retrouve dans le décret organique du 1^{er} mars 1834.

SECTION II

Organisation et mission moderne.

Elles reposent encore en grande partie sur le texte précité. Toutefois, des modifications importantes ont été apportées par deux décrets postérieurs du 20 mai 1903 et du 1^{er} décembre 1928.

Ce dernier texte définit ainsi les attributions de la gendarmerie :

La gendarmerie est une force instituée dans un triple but :

- 1° Veiller à la sûreté publique : protection des citoyens;
- 2° Assurer le maintien de l'ordre : protection de l'ordre public;
- 3° Assurer l'exécution des lois : répression des crimes.

C'est donc une force essentiellement protectrice, et les militaires qui la composent doivent être les représentants accomplis de la loi; « bien moins de la loi qui frappe que de la loi qui protège » (Instr. 9 sept. 1922).

Sa liberté d'action est assurée à la fois par son caractère militaire et par l'usage de la réquisition. Sa mission protectrice s'exerce par une double action : préventive, qui est du domaine de la police administrative; répressive, du domaine de la police judiciaire. D'autre part, il importe de distinguer dans l'activité gendarmique entre le service ordinaire, que la Gendarmerie exécute de son propre mouvement, et le service extraordinaire, exécuté sur réquisition de l'autorité civile, suivant les formes indiquées au chapitre suivant.

A propos des attributions de police administrative, que nous retiendrons seules ici, notons la question des rapports avec les autorités administratives. Le chef d'escadron commandant la gendarmerie du département adresse chaque jour au préfet un rapport sur tous les événements qui peuvent intéresser l'ordre public. Il lui communique également tous les renseignements que lui fournit la correspondance des brigades, quand ces renseignements ont pour objet le maintien de l'ordre et qu'ils peuvent donner lieu à des mesures de précaution ou de répression. De semblables rapports sont adressés aux sous-préfets par les commandants d'arrondissement. Lorsqu'il craindra des troubles dans la rue, le préfet exercera vis-à-vis de la gendarmerie le droit de réquisition dans les formes que nous rapporterons plus loin.

Tel est le concours quotidiennement vigilant que la gendarmerie apporte au maintien de l'ordre public. Le gendarme a souvent été en butte aux plaisanteries. D'ailleurs, la faute en est-elle aux chansonniers ou aux caricaturistes, ce n'est pas la moins populaire des figures de « la police ». Comment ne pas citer, pour leur souffle si joliment dithyrambique, ces méditations enthousiastes du baron Aubert, inspecteur général de la gendarmerie, au siècle dernier :

« Le gendarme est l'expression la plus complète, la plus éloquente, la plus vraie, du dévouement, du sacrifice, tels qu'ils sont définis par la religion. Le gendarme est l'héritier direct des ordres de chevalerie nés au ^{xiii}^e siècle. Les chevaliers disaient : « Mourir pour la foi et défendre le faible »; le gendarme dit : « Mourir pour la loi et défendre la justice. » Leurs casernes sont de petits monastères où se conserve pure la religion du devoir... Au milieu de notre civilisation moderne, l'homme le plus digne de respect est le gendarme, parce qu'il est la sentinelle de la loi. Au milieu de notre armée si brave, l'homme le plus courageux est le gendarme, parce que son ennemi est invisible et qu'il est intrépide dans les ténèbres comme au soleil. Au milieu de notre magistrature si vigilante, l'homme le plus clairvoyant est le gendarme, car il voit tout quand tout se cache de lui. Au milieu de nos campagnards si vigoureux, l'homme le plus intrépide est le gendarme, car, dans le danger, tous l'appellent à leur secours...

» ... Je ne passe jamais devant leurs maisons sans y lire au frontispice ces mots mystérieux, invisibles, mais qu'ils y ont gravés par leur vie entière : « Sans peur et sans reproche. »

CHAPITRE II

LA GARDE REPUBLICAINE DE PARIS

Sous l'Ancien Régime, il existait à Paris une « milice bourgeoise » appelée Guet, chargée de veiller pendant la nuit à la sûreté de la cité. Cette milice fut réglementée par ordonnance de 1254. Le *Guet royal* était encore une institution fort modeste puisque son effectif ne comprenait pas plus de vingt hommes à pied et vingt à cheval, commandés par un « Chevalier de guet ». Il y avait en plus, il est vrai, pour assurer la police de la capitale, les *Archers de l'hôtel de ville* et la compagnie de robe courte du *Châtelet*.

La garde de Paris fut réorganisée en 1646. En 1791, deux divisions de *Gendarmerie parisienne* furent créées et, pour assurer le service auprès des tribunaux et des prisons, la loi du 9 messidor an III institua une *Légion de police générale*, qui fut d'ailleurs supprimée peu après. C'est un arrêté des Consuls du 12 vendémiaire an VI qui constitua *La Garde municipale de Paris* avec deux bataillons d'infanterie et un escadron de cavalerie. Réorganisée par un décret du 10 avril 1813, elle atteignait un effectif de 853 hommes. Toutes les dépenses incombait à la ville de Paris. C'était un corps d'élite dans lequel on n'acceptait que des soldats ayant au moins cinq campagnes. Si son rôle de police reste le même, depuis lors

son titre se modifia souvent. Elle s'appelle successivement : de 1830 à 1848, *Garde municipale*. Du 28 mars au 16 mai 1848, *Garde civique*. Puis, *Garde républicaine*. Sous l'Empire, *Garde de Paris*, et enfin, depuis 1870 : *Garde républicaine*.

Le texte qui la régit actuellement est la loi du 5 juillet 1887. Aux termes de cette loi, la Garde républicaine est organisée régimentairement. Elle comprend :

— 1 régiment à pied à 3 bataillons de 4 compagnies, commandé par un lieutenant-colonel;

— 1 régiment de cavalerie à 4 escadrons, commandé également par un lieutenant-colonel.

La légion est sous les ordres d'un colonel.

Les gardes sont assermentés et les officiers, comme ceux de la gendarmerie, possèdent la qualité d'officiers de police judiciaire auxiliaires. Quant aux dépenses de solde et d'entretien, elles sont supportées moitié par la ville de Paris, moitié par l'Etat.

Aux termes de la loi de 1887, la Garde a pour mission d'assurer la tranquillité publique et la sécurité des habitants de la capitale. Son colonel défère aux réquisitions du préfet de police et fait exécuter les prescriptions que celui-ci lui donne. En cas de troubles sérieux, ayant le caractère d'insurrection, la Garde républicaine est aux ordres du Gouverneur de Paris.

En temps ordinaire, elle est chargée de missions variées :

— du service de garde dans certains postes de la place de Paris, du service d'estafette dans les ministères et des escortes d'honneur;

— du service d'ordre dans les jardins, théâtres, bals publics, courses et marchés et — sur la réquisition du préfet de police — à tous les points où il juge son concours indispensable;

— elle prête main-forte aux autorités du Palais de Jus-

tice pour la garde et surveillance de ce monument, le service de l'Instruction du Parquet, etc.

Certes, l'activité de la Garde républicaine de Paris ne déborde pas du cadre de la capitale; mais l'ordre de Paris se reflétant presque à coup sûr dans la tranquillité du pays entier, on admettra qu'aucune des forces qui y contribuent ne nous doive rester étrangère.

CHAPITRE III

LA GARDE REPUBLICAINE MOBILE

Autant la Garde républicaine de Paris est une arme chevronnée, autant la *Garde mobile* est de création récente, puisque sa loi organique ne date que du 22 juillet 1921. Sa jeunesse n'empêche pas qu'elle joue un rôle particulièrement actif dans le maintien de l'ordre public.

L'idée qui a présidé à sa création a été de spécialiser un fragment de la Gendarmerie, entraîné en vue « du contact permanent avec la foule ».

D'autre part, cette force est « mobile ». La loi du 13 juillet 1927 sur l'organisation générale de l'armée enlève aux légions de gendarmerie les pelotons mobiles et les groupe sous la nouvelle appellation de *Garde républicaine mobile*. N'ayant pas à assurer un service gendarmique complet qui l'attacherait à sa circonscription, elle est toujours disponible, pour être rapidement dirigée et concentrée sur les points où l'ordre public serait particulièrement menacé. C'est, par définition, une force de « réserve » qui est d'ailleurs placée sous l'autorité directe du ministre de la Guerre.

Fixé, en 1921, à 111 pelotons de « gendarmerie mobile », l'effectif de la Garde a été depuis constamment augmenté. Une récente décision (août 1938) porte création de nouveaux pelotons. Le chiffre actuel dépasse 30.000 hommes,

valeur approximative de deux divisions d'infanterie. Certains pelotons sont montés. Il existe, en outre, des unités spécialisées de chars et d'auto-mitrailleuses. Les détachements sont répartis sur tout le territoire national, suivant les nécessités du service et les ressources du casernement.

Contrairement à la Gendarmerie, la Garde mobile est organisée régimentairement. Pour être titularisés, les élèves gardes doivent effectuer, dans un peloton spécial, un stage d'instruction professionnelle. La grosse majorité des élèves gardes étant recrutée dans le cadre des sous-officiers de carrière des corps de troupe, ils sont aptes à constituer, après le stage d'instruction, une troupe d'élite, toujours prête à servir en cas de troubles.

En dehors de cette utilisation principale mais intermittente, la Garde mobile a des missions quotidiennes :

- elle renforce les brigades de Gendarmerie et leur fournit des forces supplétives pour le service ordinaire de police administrative, judiciaire et militaire;
- elle assure les services d'honneur;
- elle participe au service de Place et à la préparation militaire.

Arme d'élite, remarquablement spécialisée, la Garde républicaine mobile est l'instrument massif et puissant indispensable pour assurer, en toutes circonstances, le maintien de l'ordre. Elle permet d'éviter un emploi trop fréquent des troupes de ligne, de l'armée proprement dite.

Notons en passant qu'une fois de plus le principe a dû céder devant les exigences de la pratique. Le principe républicain, c'est qu'une force militaire importante à la disposition du ministère de l'Intérieur risque de constituer l'arme toujours prête d'un éventuel césarisme. Mais, d'autre part, l'expérience oppose bien des arguments (nous les dirons au chapitre suivant) à l'emploi des troupes de ligne pour le maintien de l'ordre. L'action nécessaire a

submergé les principes et la Garde mobile voit ses effectifs s'accroître encore. « Avec le trouble des esprits on ne saurait s'en plaindre, écrit M. Joseph-Barthélemy ⁽¹⁾; mais le gouvernement a perdu la ressource qui lui restait autrefois de faire porter aux chefs militaires la responsabilité des incidents tragiques dans le rétablissement de l'ordre. »

(1) *Précis de droit public*, p. 306.

TITRE III

L'ARMÉE

CHAPITRE PREMIER

LES PRINCIPES D'EMPLOI

Le but normal de l'*armée* n'est pas un but de police intérieure. Il s'agit pour elle de défendre le territoire, non contre les troubles du dedans, mais contre les menaces du dehors. Dans certains cas pourtant, devant la gravité des troubles ou des éventualités menaçant l'ordre public, les moyens précités de la Police et de la Gendarmerie apparaîtront comme manifestement insuffisants. Où trouver, dès lors, une force massive et puissante, seule capable de résorber de tels troubles, sinon dans l'Armée ? C'est ce que nous rappelle la loi d'organisation générale de l'Armée du 13 juillet 1927, déclarant formellement, dans son article 3, que « ce n'est qu'en cas d'insuffisance des forces de police et à titre tout à fait exceptionnel que l'Armée, à la disposition du Président de la République — en la personne du Ministre de l'Intérieur — assure le maintien de l'ordre à l'intérieur du pays ».

Deux raisons nous semblent résumer cette nécessité d'un emploi strictement exceptionnel de l'Armée.

1° D'abord, l'Armée a une mission de couverture con-

tre tout danger extérieur beaucoup trop sérieuse, de nos jours surtout, pour que l'on puisse songer à l'en distraire normalement et à en disloquer les effectifs pour des fins étrangères à la défense nationale.

2° La seconde raison, non moins importante à notre sens, est la suivante : pour vivre dans le climat de discipline qui, seul, la préparera à accomplir parfaitement — ainsi qu'elle l'a toujours accomplie — sa mission principale de défense du territoire, l'Armée doit rester un corps en quelque sorte « régulier », et il lui serait sans doute dangereux pour sa santé morale d'être trop souvent ballotée dans les remous des troubles de la rue.

Par là, son intervention revêtira un caractère spécial de gravité. De plus, l'Armée n'est pas un corps de citoyens spécialisés; il est formé surtout de citoyens « mobilisés ». Enfin, dans toutes les révolutions, c'est l'Armée qui a eu le dernier mot. On s'entourera donc de fortes précautions pour éviter une intervention illégitime et surtout éviter qu'une autorité civile ou militaire ne soit tentée d'utiliser l'Armée comme tremplin vers un trop large pouvoir personnel. C'est d'ailleurs, ainsi que nous le rappelle le Professeur Joseph-Barthélemy, un principe éminent d'organisation démocratique que de refuser à l'autorité militaire l'initiative de rétablir l'ordre.

Cette union nécessaire du pouvoir civil et du pouvoir militaire dans l'emploi de la force armée est réalisée dans les règles précises des *réquisitions*.

CHAPITRE II

LES FORMES : REQUISITIONS

La question des *réquisitions* est réglée actuellement par l'Instruction interministérielle du 12 octobre 1934, relative à la « participation de l'Armée au maintien de l'ordre public », sous réserve des quelques modifications apportées par deux instructions du 14 janvier et du 15 juillet 1935. Auparavant, les textes relatifs à la participation de l'Armée au maintien de l'ordre public avaient été codifiés par l'instruction du 13 janvier 1929, émanant des ministères de l'Intérieur, de la Justice et de la Guerre. Parmi les textes ainsi rassemblés, relevons les principaux :

— le décret-loi des 26 juillet-3 août 1791, relatif « à la réquisition et à l'action de la force publique contre les attroupements »;

— le décret-loi des 8-10 juillet 1791, concernant la conservation et le classement des places de guerre;

— le décret du 7 octobre 1909 sur le service de place.

Il ne faudrait pas induire, pourtant, de l'énumération de ces textes, que la matière législative ait été souvent renouvelée. A travers des modifications en somme minimales, les bases juridiques n'ont pas changé, et sont encore celles de la législation révolutionnaire. On a essayé simplement d'adapter ces anciens textes à l'évolution des besoins et des moyens, en mettant à profit les résultats d'expériences malheureusement trop nombreuses. En général, d'ailleurs, les modifications ont été trop timides, et

toute cette législation a gardé les rites désuets d'une époque vieille bientôt d'un siècle et demi.

Un principe domine la question des réquisitions; tous les textes sur la participation de l'Armée au maintien de l'ordre public l'ont rappelé. Il est inscrit, en particulier, dans l'article 112 de la Constitution de 1793 :

« La force publique employée pour maintenir l'ordre et la paix dans l'intérieur n'agit que sur la réquisition par écrit des autorités constituées ».

De même, l'instruction interministérielle de 1929, dans son article 1^{er}, s'exprime ainsi : « Le maintien de l'ordre sur le territoire de la République incombe à l'autorité civile. Il est assuré par la Police, la Gendarmerie, et, subsidiairement, par les troupes de ligne. »

— Quelles sont les autorités civiles ayant le droit de requérir ?

— Quelles sont les autorités militaires pouvant être requises ?

— Quelles sont les formes de la réquisition ?

— Quelles sont les obligations respectives des autorités civiles et militaires ?

— Quels sont, enfin, les cas où il n'est pas besoin de réquisition ?

Telles sont les différentes précisions qui, du point de vue pratique, se posent dès qu'il s'agit du maintien de l'ordre public, et qui méritent successivement notre examen.

§ 1. — Autorités civiles qui peuvent exercer le droit de réquisition.

En général, d'abord, toutes les autorités que nous avons précédemment énumérées : le Président de la Républi-

que (1), les Préfets, les Sous-Préfets, les Maires ou Adjoints et, par délégation, les Commissaires de police.

Ensuite, on admet, exception formelle au principe de réquisition par la seule autorité civile, que les officiers, chefs de détachements de Gendarmerie, peuvent, dans les cas urgents, exercer le droit de réquisition (Décr. 20 mai 1903, art. 109). Juridiquement, ce n'est sûrement pas très régulier. Mais il faut considérer que pratiquement, en cas de réquisition, le Préfet s'éclairera le plus souvent de l'avis de l'Officier de Gendarmerie commandant le détachement du chef-lieu.

Enfin, de par leur charge et fonction, certaines autorités possèdent un droit de réquisition spécial. Dans leur énumération, relevons :

- les Présidents du Sénat et de la Chambre des députés;
- les Procureurs généraux et les Procureurs de la République;
- les Présidents de Cours et de Tribunaux;
- les Officiers de police judiciaire et les juges militaires.

Tous ont le droit, dans l'accomplissement de leur fonction, de requérir la force armée, en cas de menaces à l'ordre qu'ils sont chargés de maintenir.

Mais, quelles que soient les autorités habilitées, elles n'ont compétence pour exercer des réquisitions que dans le ressort de leurs fonctions.

§ 2. — Autorités militaires susceptibles d'être requises.

Ce sont :

- les Gouverneurs militaires;
- les Officiers généraux, Commandants de région militaire;

(1) Pour être exact, le Président de la République n'a pas à requérir la force armée, puisqu'il en dispose directement.

- les Commandants de divisions ou de subdivisions isolées;
- les Commandants d'armes, lorsque les troupes doivent agir sur place ou être employées dans un rayon maximum de 10 km. de leur garnison;
- en cas d'urgence, tous autres commandants de la force armée.

Bien que ce soit très normal, il est important de noter que l'autorité civile doit s'adresser à l'autorité militaire la plus haut placée, dans le lieu où la réquisition doit être exécutée.

§ 3. — Formes de la réquisition.

Elles n'ont pas changé depuis le décret des 26-27 juillet-3 août 1791. Sous peine de nullité, la formule employée doit être la suivante :

REPUBLIQUE FRANÇAISE

Au nom du peuple français, nous (autorité requérante) requérons, en vertu de la loi M., Commandant, de prêter le secours des troupes nécessaires pour (objet précis de la réquisition et zone dans laquelle elle doit être exercée).

Et pour la garantie du dit Commandant, nous apposons notre signature.

(Signé et daté.)

Une telle réquisition particulière pourra être précédée d'une réquisition générale. En cas d'urgence, au contraire, la réquisition télégraphique est admise, sous réserve de confirmation écrite immédiate. Autant qu'il sera possible, c'est-à-dire dans la majorité des cas, toutes ces formalités devront être « renseignées » par des indications plus précises. Rien ne remplacera dans ce cas un contact direct entre l'autorité requérante et l'autorité requise, complétant mutuellement leurs renseignements et leurs connais-

sances, chacune gardant toutefois ses prérogatives et son champ d'action.

§ 4. — Obligations respectives des autorités civiles et militaires.

En voici les principes, d'après les articles 17 et 18 de l'instruction de 1929 :

ART. 17. — Si la réquisition est régulière en la forme, l'autorité militaire en assure l'exécution sans en discuter l'objet ni la teneur.

ART. 18. — Tant que dure l'effet de la réquisition, l'autorité militaire reste seule juge des moyens de son exécution.

Enfin, l'article 19 semble contenir un excellent principe d'action :

ART. 19. — Au cours de la période d'exécution, l'autorité militaire doit se maintenir en liaison avec l'autorité civile, et elle est tenue de la consulter, à moins de cas de force majeure, sur la concordance et l'opportunité des moyens d'action qu'elle se propose de mettre en jeu.

Ces principes sont excellents; malheureusement, ainsi que nous aurons l'occasion de le montrer par la suite, ils sont trop souvent méconnus ou violés.

FIN DE LA RÉQUISITION. — D'après l'article 17 de la loi du 10 juillet 1791, seul texte explicite sur ce point, la réquisition prend fin sur « notification » adressée par écrit à l'autorité requise.

§ 5. — Les exceptions au principe de réquisition.

Deux exceptions sont prévues par l'article 23 de la loi des 26 juillet-3 août 1791. On ne manque jamais de rappeler ces deux cas. Mais, faute de préciser leur domaine exact, on leur donne souvent une mauvaise interprétation.

« Les troupes requises, dit l'article 23, ne peuvent faire usage de leurs armes sans réquisition spéciale que dans les cas suivants :

» 1° Si des violences ou voies de fait sont commises contre elles.

» 2° Si elles ne peuvent défendre autrement le terrain qu'elles occupent ou les postes dont elles sont chargées.

» Dans tous les autres cas, elles ne peuvent faire usage des armes qu'après réquisition spéciale par l'autorité civile. »

Il s'agit donc ici, notons-le bien, non pas d'une réquisition, générale ou particulière, confiant une mission à l'autorité militaire et demandant son concours; il s'agit de la réquisition spéciale, c'est-à-dire de celle qui précède l'usage des armes. On se trouve en pleine action, au cours de la période d'exécution. On a pu mettre en œuvre déjà des moyens différents; pour faire usage des armes, il faudra attendre une réquisition spéciale.

C'est de ce principe qu'on exceptera les deux cas précédents.

APPENDICE

LES COLLABORATEURS OCCASIONNELS

Nous nous sommes proposé d'évaluer et de décrire dans sa diversité la force publique. Nous devons en déployer la totale ampleur; ainsi importe-t-il de signaler, à côté de la force publique permanente, une aide intermittente et non spécialisée, une « force occasionnelle », ainsi qu'on l'a parfois appelée, mais qui n'en joue pas moins un rôle très effectif dans le maintien de l'ordre. En dehors des collaborateurs déjà énumérés, l'autorité administrative s'assurera un appui fréquent auprès d'individus dont l'activité normale n'a aucun rapport avec la fonction de police. Ce sont de simples particuliers, des citoyens prêtant main-forte à l'autorité publique.

N'est-ce pas d'abord le cas classique du flagrant délit ? Il n'y a pas là une aide bénévole; la loi l'impose : « Tout dépositaire de la force publique et même toute personne, dit l'article 106 du Code d'instruction criminelle, sera tenu de saisir le prévenu surpris en flagrant délit, ou poursuivi, soit par la clameur publique, soit dans les cas assimilés au flagrant délit, et de le conduire devant le procureur de la République, sans qu'il soit besoin de mandat d'amener, si le crime ou délit emporte peine afflictive ou infamante. » Obligation encore plus impérieuse pour les militaires que pour les civils. Elle est considérée, à ce titre, comme une véritable *Réquisition individuelle*. Rappelons les termes de l'article 18 de l'instruction interministérielle du 12 octobre 1934 :

« En vertu de l'article 106 du Code d'instruction cri-

minelle, tout dépositaire de la force publique, et par conséquent tout militaire, est en état de réquisition légale et permanente, sans qu'il soit besoin de réquisition écrite de l'autorité civile, lorsqu'en cas de crimes ou de délits flagrants, il s'agit de s'assurer de la personne du prévenu.

» En conséquence, dans le cas prévu ci-dessus, tout militaire en uniforme doit prêter spontanément main-forte, même au péril de sa vie, à la Gendarmerie ainsi qu'aux agents de l'autorité (lorsque ceux-ci sont en uniforme ou revêtus de leurs insignes) ayant justifié de leur qualité.

» S'il n'y a pas d'officier de police présent sur les lieux, il doit se saisir du malfaiteur et le remettre à la Gendarmerie ou à l'autorité de police la plus voisine. »

Tel est le concours légalement imposé dans les circonstances de flagrant délit. Mais il y a mieux, et c'est aujourd'hui un procédé courant que de voir l'administration solliciter leur appui, en demandant des assurances à ceux-là mêmes dont l'activité ou les manifestations seraient susceptibles de troubler l'ordre public. C'est le cas, par exemple, du Préfet de police convoquant dans son cabinet, avant une manifestation, ceux qui ont été les instigateurs, cherchant à en obtenir des précisions ou des assurances, les exhortant à user de leur influence auprès des manifestants et à les maintenir dans les limites convenues.

C'est le cas, plus fréquent encore, des membres d'une association ou d'un groupement quelconque assurant eux-mêmes le service d'ordre d'une réunion ou de toute autre manifestation. Fonction policière bénévole qui, pour être plus discrète, n'en est pas moins efficace et qui, venant ainsi renforcer ou même suppléer la force publique ordinaire, lui évite souvent d'émousser, par une intervention trop fréquente, son efficacité.

De même, dans la recherche du renseignement, si précieux pour une action efficace parce qu'opportune, ce sont des collaborateurs d'occasion, d'une spontanéité d'ailleurs souvent dirigée, qui, dans les milieux les plus divers, éclairent l'action policière; c'est la question souvent débattue, mais qui s'affirme, par sa nécessité même, des « indicateurs ».

Toutes solutions particulièrement efficaces et que nous ne pouvions, à ce titre, passer sous silence : elles sont l'attestation permanente d'une idée, sur laquelle nous reviendrons d'ailleurs, à savoir que, pour atteindre ce but primordial et exactement défini que constitue le maintien de l'ordre public, il faudra élargir les moyens dans la mesure du possible, c'est-à-dire de la légalité.

DEUXIÈME PARTIE

L'ACTION

TITRE PREMIER

LA POSITION DU PROBLÈME

CHAPITRE PREMIER

L'ORDRE PUBLIC MATERIEL

Nous avons évalué une force : la Police. Mais elle s'est présentée à nous, jusqu'à maintenant, sous une forme statique, inerte, comme une machine que l'on examine en pièces détachées. Il faut, désormais, la voir en action.

Or, ce qui caractérise avant tout l'activité de police, c'est qu'elle est essentiellement tendue vers un but : la police est une force « orientée ». Certaines activités se définissent avant tout par leur objet, d'autres par l'ensemble des moyens qu'elles mettent en œuvre. Il n'en est pas de même de la fonction policière, ainsi que l'exprime le Professeur Bonnard : « La police est une opération qui se définit d'une façon tout à fait particulière. C'est pour ne pas s'en être aperçu qu'on reste souvent dans le vague quant à la notion de police... Ce qu'il y a de caractéristique dans l'acte de police, ce n'est pas son objet,

c'est-à-dire l'effet juridique qu'il produit. La caractéristique de l'acte de police est dans son but, c'est-à-dire dans le résultat qui est produit par l'objet de l'acte, par l'effet juridique qu'il détermine. Cette caractéristique est aussi dans le motif de l'acte de police, c'est-à-dire dans l'antécédent qui précède et provoque l'acte; car il y a toujours une certaine liaison entre le motif et le but d'un acte. » (1)

Or, nous le savons, ce but de la Police est triple. Son sens actuel est exprimé en tête de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884 : « La Police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publique... »

C'est en substituant au mot « sûreté » le mot « tranquillité » relevé au cours du même article que l'on a obtenu la fameuse trilogie : sécurité, tranquillité, salubrité, qui constitue, au moins implicitement, le fondement permanent des arrêts du Conseil d'Etat. La tranquillité implique l'absence de troubles, la sécurité, l'absence d'accidents, et la salubrité l'absence de maladies; et le mot « absence » répétée dans ces trois définitions correspond assez, nous semble-t-il, à cet état négatif qu'il s'agit de maintenir. Nous annonçons du même coup un des traits fondamentaux de l'action de police, à savoir son caractère préventif sur lequel nous reviendrons plus tard.

Mais ce n'est pas dans son entier que nous voulons embrasser l'action de police. Laissant de côté tout ce qui concerne la sécurité et la salubrité publique, nous n'envisagerons ici que la question de la tranquillité ou, pour reprendre le terme qui revient fréquemment dans les arrêts du Conseil d'Etat, le problème de l'ordre public.

Du fait qu'il y a une société, c'est-à-dire des rapports réguliers entre individus, et plus précisément un Etat,

(1) R. Bonnard, *op. cit.*, p. 317.

c'est-à-dire des rapports juridiques entre citoyens, on peut concevoir un ordre de la cité, un ordre public. Cet ordre ne se présentera pas, en droit public, sous la forme d'un devenir perpétuel, issu de la spéculation des philosophes, ou comme un édifice à construire suggéré par une pure théorie du droit. S'il existe, au contraire, c'est d'un édifice à conserver qu'il s'agit. Cet ordre, ce sera un état de fait, l'absence de troubles, quelque chose d'assez négatif en somme mais qui peut s'évaluer. Ces troubles, les troubles publics, seront susceptibles de se produire chaque fois que les citoyens se réuniront en foule, chaque fois qu'il y aura des « rassemblements d'hommes ».

Or il est un terrain qui particulièrement sert de lieu de rencontre, c'est la rue. Affectée normalement à la communication entre les lieux, la rue sert en même temps, par un usage anormal mais ordinaire, à la communication des idées entre les hommes. Y a-t-il vraiment là un fait nouveau et faut-il rappeler les peuples anciens, l'Agora d'Athènes et les bornes du Forum, point de départ des grandes voies romaines en même temps que des grandes décisions ? Notons tout de suite les accointances politiques de la question qui lui donnent une importance exceptionnelle; politique, au sens large puisqu'il s'agit d'abord d'un problème de cité, mais aussi au sens courant. La rue, c'est en quelque sorte le baromètre de l'opinion publique qui en exprime la situation et les variations. C'est aussi le milieu particulièrement sensible où le moindre trouble peut, suivant l'ambiance, s'amplifier rapidement et retentir gravement.

« Les désordres de la rue, constate le Professeur Joseph-Barthélemy, ont été la cause de la plupart des révolutions et de la chute des régimes. » Faut-il évoquer notre Histoire nationale et ses révolutions et les troubles de rue qui en furent toujours le prélude ? Ils en marquent les carrefours et la révolution des juristes n'a fait le plus

souvent que ratifier les mots d'ordre des barricades. Ce n'est pas la volonté unanime des citoyens qui renverse les régimes, ce n'est généralement que l'élan d'une minorité, mais qui a su, en se rendant maître de la rue, s'assurer le contrôle indispensable de l'opinion publique. D'où la nécessité pour tout gouvernement, s'il veut pouvoir gouverner, de maintenir l'ordre existant et d'être maître de la rue. Et du fait qu'ils aspirent, à travers cet ordre établi, à conserver le pouvoir, tous les gouvernants, quelle que soit leur attitude primitive, ne deviennent-ils pas, en général, des hommes d'ordre ? Dès que la Révolution a triomphé, le révolutionnaire vainqueur se fait le défenseur de l'ordre nouveau.

Mais où est la limite de protection de cet ordre ? En face de cet état de tranquillité qu'il importe de maintenir, dans quelles circonstances et sous quelles formes vont naître les troubles ou les menaces de troubles qui nécessiteront l'intervention administrative et provoqueront son action ?

Telle est la question que nous nous posons maintenant.

CHAPITRE II

LA MANIFESTATION

« Tout le malheur des hommes vient d'une seule chose, qui est de ne pas savoir rester en repos dans une chambre », pensait déjà Pascal... Et il ne songeait sûrement pas au problème qui nous préoccupe actuellement. Pourtant, dans tous les cas que nous allons étudier, la menace qui pèse sur l'ordre public tient au fait que beaucoup d'hommes sont rassemblés dans un lieu public — en général sur la voie publique — dans un même but. Cette volonté commune, qui fait leur force, peut constituer en même temps, suivant le sens dans lequel elle s'oriente, une menace ou un danger de trouble. Ce danger naîtra donc de deux éléments :

— la force que constitueront tous ces hommes épris d'une même cause;

— le milieu où évoluera cette force, la rue, où elle trouvera une répercussion extrêmement rapide.

Un mot résume les aspects variés de ces menaces de troubles, synthétise les cas différents auxquels devra faire face la vigilance d'un maire, d'un préfet ou d'un ministre de l'Intérieur : c'est le mot *manifestation*. Terme récent et qui a fait rapide fortune. La multiplicité de son emploi dans le langage courant et dans les journaux a compensé pendant longtemps le silence absolu de la loi et de la jurisprudence à son égard. Il a fallu le décret-loi du 23 octobre 1935 pour lui donner une consécration juridique dans

une définition d'ailleurs plus restreinte. Etymologiquement, au contraire, ce terme est susceptible d'embrasser un domaine beaucoup plus large. Une manifestation, ce sera : tantôt une manifestation laïque, tantôt une manifestation religieuse ; tantôt une manifestation immobile, tantôt une manifestation déambulante ; manifestations artistiques, sportives, littéraires ou gastronomiques ; estudiantines, athlétiques, musicales ou culinaires. Et cette variété est légitime, puisqu'aussi bien une « manifestation » c'est le fait de « manifester » certains goûts, certaines idées, certaines préférences.

Seulement, par une curieuse déviation dans l'acception du terme, on a pris l'action pour l'intention. Quand nous parlons de manifestation, nous songeons moins à une quelconque tendance manifestée qu'au rassemblement qui se produit autour de cette tendance, de cette opinion. Les variétés de manifestations ne découleront pas pour nous des domaines et des sens différents dans lesquels ils pourront s'exprimer, mais des formes de rassemblement des manifestants.

Nous avons renoncé, tout à l'heure, à énumérer tous les domaines possibles de la manifestation. Pour ce faire, il eût fallu décrire tous les domaines de l'activité humaine, puisqu'au fond toute manifestation n'est que l'expression d'une opinion collective, sur quelque sujet que ce soit. Mais il est une catégorie de manifestations qui jouissent d'une fortune particulière dans l'opinion publique, et qui semblent d'une singulière actualité : ce sont les manifestations politiques. Des individus ayant un idéal politique commun ou, plus simplement, ayant, parfois même seulement croyant avoir, communauté d'opinion sur une question politique précise et unique, se réunissent dans une manifestation, tantôt stable, tantôt mobile. Leur but : échanger des idées ? Peut-être. Evaluer leur force ? Plutôt. Mais surtout se compter, se faire connaître, faire connaître une idée, ou un simple mot d'ordre ; et mieux, faire con-

naître leur force aux gouvernants et leur imposer, par la persuasion ou par la coercition, une revendication, ou simplement une tendance. Cette habitude, elle correspond à un droit, le droit de manifester. Celui-ci repose à la fois sur des libertés essentielles et sur une grande tradition. Mais les principes mêmes de son existence lui apportent de nécessaires limites, et c'est là ce que nous voulons maintenant montrer.

Le droit de manifester, c'est d'abord le reflet d'une liberté qui a été solennellement reconnue aux grandes époques libérales.

Rappelons ce fameux article 10 de la *Déclaration* de 1789 : « Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi. » Et notons bien que, dans la pure doctrine individualiste, en proclamant la liberté d'opinion, on n'entendait pas affirmer seulement le droit intangible qu'à chacun de penser et de croire intérieurement ce qu'il veut, mais encore le droit d'exprimer extérieurement et publiquement, par la parole ou par l'écrit, ce qu'il pense ou ce qu'il croit.

De même, l'article 11 du même document.

« La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme : tout citoyen peut donc parler librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi. »

Conformément à ce principe, il était écrit dans la Constitution de 1791 :

« La constitution garantit, comme droits naturels et civils, la liberté aux citoyens de s'assembler paisiblement et sans armes en satisfaisant aux lois de police. »

Il s'agit donc, d'abord, de la liberté d'opinion.

Mais il s'agit aussi de la liberté individuelle, telle qu'elle est définie par la constitution de 1791 (tit. 1^{er}, § 2) :

« La constitution garantit... la liberté à toute personne, d'aller, de rester, de partir, sans pouvoir être arrêtée ni

détenue, que selon les formes déterminées par la constitution. »

Dans le même sens, rappelons l'article 1^{er} de la loi du 7 juin 1848 :

« Tout attroupement armé, formé sur la voie publique, est interdit. Est également interdit sur la voie publique tout attroupement non armé qui pourrait troubler la tranquillité publique. » Il semble qu'il résulte, *a contrario*, de cet article, et notamment de son dernier alinéa, la reconnaissance implicite des autres attroupements.

Enfin, mentionnons dès maintenant le décret-loi du 23 octobre 1935, dont nous pouvons dire déjà qu'il constitue, en fait, une restriction importante au droit de manifestation. Des deux grandes idées, que les démocraties ont toujours cherché à concilier : ordre public et liberté individuelle, on a dû, sous le coup des circonstances, sacrifier un peu de la liberté à la nécessité de l'ordre public. Pour avoir été restreint dans son exercice, le droit de manifestation n'en a pas moins été reconnu, et il demeure entier.

Mais, par-delà les textes mêmes qui semblent consacrer ce droit, n'y a-t-il pas aussi une grande tradition à reconnaître, et la condition de citoyen n'entraîne-t-elle pas, dans une démocratie, un certain droit de manifester ?

Si, négligeant d'une part les principes trop idéalistes, d'autre part les définitions trop formelles, nous tentons de saisir ce qui, par-delà la forme du Gouvernement, est de l'essence même du régime démocratique, nous reconnaitrons toute l'importance du contrôle. Le contrôle démocratique, c'est l'influence directe et efficace de l'opinion publique sur les décisions des pouvoirs publics. C'est le principe. Pour le réaliser, il faudra des moyens assurant l'indépendance et la libre expression de l'opinion publique, sa libre « manifestation ».

C'est l'idée qu'ont maintes fois soutenue des démocrates conséquents.

Ainsi, Camille Pelletan, déclarant en 1884, à la tribune de la Chambre des députés (*J. O.*, Débats, Chambre, 1884, p. 369) :

« De l'autre côté de la Manche, sous un régime monarchique, avec un régime de suffrage restreint, dans la plus grande agglomération d'hommes qui existe sur le globe, on voit se dérouler dans les rues des foules de 40.000, 50.000, 200.000 hommes, réunis en vertu du droit de réunion, d'attroupement, si vous le préférez, et qui sont les armées pacifiques et légales d'une idée...

« Ce droit est exercé publiquement et incessamment, et l'on voit le Gouvernement, non pas arrêter les manifestants, mais profiter de la manifestation comme d'un moyen de connaître l'opinion réelle et lui céder, s'il juge qu'« elle exprime le mouvement réel des esprits... »

A la même tribune, le leader socialiste Edouard Vaillant affirmait, le 21 janvier 1907 :

« Il n'y aura pas de République vraie tant que la classe ouvrière ne pourra pas, par ses manifestations, montrer directement ses volontés. Tant qu'elle sera obligée de se fier uniquement aux démonstrations de ses délégués ou de ses représentants, on n'en aura pas une expression aussi complète et aussi parfaite. »

Ne faut-il pas, en même temps, affirmer — et sans doute de récentes expériences en auraient-elles convaincu parfaitement l'auteur des lignes précédentes — que, réduit à une classe sociale, ce droit de manifestation risquerait d'être l'arme de l'arbitraire. Il faut que dans un chœur toutes les voix puissent s'élever; sinon, on n'entendra qu'une mélodie incomplète ou déformée.

Indubitablement, se retrouve à travers nos textes l'existence du droit de manifester. Mais cette reconnaissance est trop obscure et trop pauvre pour un pays qui se réclame de la tradition démocratique. D'autres constitutions, surtout des constitutions modernes et de l'après-guerre, ont

reconnu plus solennellement le principe de la manifestation : constitutions hellénique, roumaine, belge, danoise, espagnole... (1).

En France, on s'en est tenu à des ébauches législatives, hâtivement votées sous la pression des circonstances, ou à des propositions de lois jamais adoptées. Signalons, entre tant d'autres, celle de M. Lefas, déposée en 1907, reconnaissant le droit de manifester, conséquence de la liberté de penser. De son exposé des motifs, citons le passage suivant :

« Il est naturel que les hommes qui ont une opinion et qui la manifestent au dehors en aient le droit. Il n'est pas moins nécessaire qu'ils apprennent, en usant de leur droit, à respecter le droit et les opinions de leurs concitoyens ainsi que l'ordre et les nécessités de la voie publique.

» Il faut, en un mot, que la liberté de manifester existe et qu'elle soit distinguée du régime de la violence et de celui de l'émeute, et cela pour permettre aux sévérités même de la loi de se concentrer contre les excès répréhensibles. »

Exposé intéressant, car, après avoir proclamé les droits qui doivent découler du grand principe de liberté individuelle, il en pose immédiatement les limites, et c'est cette contrepartie qu'il faut maintenant affirmer.

Toujours suivant la pure doctrine individualiste, « la liberté de chacun doit être limitée dans la mesure où cela est nécessaire pour protéger la liberté de tous ». Et c'est au nom du respect de la liberté d'autrui que l'on imposera à l'individu des restrictions à l'exercice de ses droits. « La manifestation (des opinions) doit être réprimée, si elle trouble l'ordre public établi par la loi. » (Déclaration de 1789, art. 10.) Troublant l'ordre public établi par la loi, elle porte atteinte, par là même, à la liberté et à la sécu-

(1) Cf. Mirkine-Guetzévitch, *Les Constitutions de l'Europe nouvelle*.

rité de tous. « La seule liberté qui dure est celle qui respecte la mesure. » (2).

Et surtout, en dehors de ces considérations de doctrine, c'est la question pratique qui se pose avec une singulière acuité. Ces hommes qui se réunissent ainsi, pour manifester ensemble, constituent une force..., « une force qui va ». Dès lors, la manifestation ne va pas sans comporter de dangers.

« Il existe, a-t-on dit, une âme de la foule différente de celle des individus qui la composent, et on n'ignore pas que, groupés, des hommes inoffensifs peuvent devenir singulièrement agressifs et féroces. »

Ainsi que l'écrivait un jour M. Daniel-Rops : « L'homme ajouté à l'homme, au-delà d'un certain nombre qui très vite est atteint, cesse d'être homme. »

D'autant plus qu'aux manifestants se joignent des agitateurs, professionnels ou non, chargés de soulever ou d'accroître les passions ou même de faire dévier l'entreprise. A moins que la manifestation ne suscite cette force contraire, la contre-manifestation; alors ce sera le choc presque inévitable et la bagarre. Ce processus de la manifestation a été souvent décrit : « Quelques hommes se rassemblent presque par hasard. Leur nombre grandit peu à peu, des bruits vrais ou faux circulent de bouche en bouche. Quelques voix s'élèvent, lançant quelques formules simplistes. Les esprits s'échauffent, les cris deviennent collectifs. Grisés par le bruit, les manifestants prennent conscience de leur force. Des meneurs se mêlent à eux et, intervenant au moment propice, entraînent cette foule hétérogène et lui font commettre les plus belles actions et souvent les plus grands crimes. » (3).

(2) Joseph-Barthélemy, *op. cit.*, p. 113.

(3) Extrait d'un discours sous la monarchie de juillet, cité dans P. Brisse, *Les attroupements et l'ordre public*.

Telle est, nous semble-t-il, la position théorique de la question avec sa solution abstraite.

Mais le droit administratif doit fournir une réponse essentiellement pratique, concrète, adaptée aux besoins quotidiens. Mouvable comme la réalité, elle n'est pas figée dans des textes définitifs; au contraire, sa souplesse doit lui permettre une adaptation permanente aux données nouvelles du problème, fonctions elles-mêmes de l'évolution du climat social et politique.

La solution sera, en résumé, dictée par deux principes :

1° Il y a un droit de manifestation, issu directement des grandes libertés républicaines et implicitement contenu dans la tradition démocratique;

2° Mais les limites nécessaires de ce droit découlant non moins sûrement de cette même tradition, posent un problème de pratique quotidienne exigeant de l'administration, plus qu'en aucun autre domaine, une surveillance et une intervention vigilantes.

Comme l'exprimait déjà le Doyen Duguit ⁽⁴⁾, « lorsque la liberté veut s'exercer sur la voie publique ou, d'une manière générale, dans les endroits accessibles au public et particulièrement dans les endroits « où il se fait de grands rassemblements d'hommes », il est juste et nécessaire qu'elle soit soumise à un fort régime de police, et l'on ne saurait dire que le législateur qui l'établit porte atteinte à la liberté individuelle. Ainsi se justifient toutes les lois de police destinées à assurer l'ordre, la tranquillité et la sécurité sur la voie publique et dans les endroits ouverts au public. »

(4) Duguit, *Droit constitutionnel*, 3^e éd., t. III, p. 243.

TITRE II

LA SOLUTION DU PROBLÈME. — LES CAS

Les formes de rassemblements humains, soit sur la voie publique, soit dans les lieux publics ou privés, sont aussi nombreuses que variées et pourraient donner lieu à autant de catégories. Comme Français, encore mieux que comme Hommes, nous sommes des êtres « sociables ».

Ces cas différents ont chacun leur nom. Mais cette terminologie appelle quelques précisions pour la définition du mot « manifestation ». Ce terme, nous l'avons employé précédemment dans son acception la plus compréhensive, entièrement conforme d'ailleurs à son étymologie. Mais il est une définition plus restreinte, plus technique, qui oppose manifestation et réunion, celle-ci comportant des discours alors que la manifestation, au sens étroit, n'en comporte pas.

« La manifestation, écrit M. Joseph-Barthélemy, comporte des attitudes, des gestes, des emblèmes, des insignes, des bannières, des chants, des cris, des acclamations, des invectives, mais pas d'exposé ou de développement de pensées; elle exclut la forme oratoire. » (1).

Au reste, cette terminologie n'est pas toujours très nette. Le vocabulaire est varié qui désigne les différentes formes de mouvements populaires : rassemblement, réunion, cortège, attroupement, bagarre, émeute, révolte, rébellion,

(1) Joseph-Barthélemy, *op. cit.*, p. 116.

sédition, insurrection, révolution, autant de termes qu'il faudrait distinguer. Et théoriquement, ils sont bien susceptibles chacun d'une définition propre ⁽²⁾. Mais la réalité est souvent plus confuse et les distinctions plus malaisées à opérer entre les formes différentes qui se succèdent rapidement et souvent s'enchevêtrent.

Pour limiter la question, nous ne retiendrons ici que les phénomènes collectifs évoluant dans le cadre de la voie publique, les manifestations dans la rue. C'est d'elles, en effet, que dépend directement l'ordre public. D'autre part, c'est leur régime qui a été l'objet des modifications les plus fréquentes, certaines encore toutes récentes.

De prime abord, et pour faire une classification, la distinction la plus apparente entre les manifestations est dans leur allure même, leur comportement. Sur la voie publique, nous rencontrerons tantôt des manifestations en marche, tantôt des manifestations localisées, sinon immobiles. Et peut-être cette distinction, qui correspond à des cas juridiques précis, n'est-elle pas aussi superficielle qu'on pourrait le croire. N'y aurait-il pas là deux procédés répondant à des buts différents ?

Dans la manifestation que l'on pourrait appeler « stagnante » — attroupement, meeting — on s'orientera davantage vers l'instruction des manifestants. Il s'agira d'échanger des impressions ou même des idées sur une question précise, sur un programme ou sur une attitude politique, par exemple. Les manifestants seront moins acteurs qu'auteurs ou spectateurs. La propagande — et, entendu au sens large, ce mot n'est-il pas la raison de toute manifestation ? — y sera plus intellectuelle. La parole, l'échange des idées, l'effort de persuasion, y tiendront la plus grande place.

Au contraire, la manifestation que l'on pourrait appe-

(2) Cf. Bédier, *op. cit.*, p. 17.

ler « déambulante », par excellence le cortège, sera essentiellement l'expression de la puissance, sinon de la force. Davantage qu'une idée en mouvement, elle sera la force qui « va », la puissance du nombre. S'il y a une idée, elle sera très schématisée et imposée sans discussion; idée à lancer et non idée à créer. Peu de phrases; on se contente de mots d'ordre, de ces formules brèves et simplistes auxquelles s'accrochent les masses. C'est une obsession à généraliser, tel le slogan de publicité d'une grande marque commerciale. Souvent même, on ne cherchera pas à rallier la foule à l'idée, mais seulement à un symbole, emblème, bannière ou insigne. Les manifestants seront tous acteurs : leur présence, à elle seule, sera déjà un acte. Davantage de dynamisme que de précision dans la conviction, telle sera, en résumé, la physionomie de ce genre de manifestation.

Enfin, parallèlement à ces manifestations civiles, nous étudierons la question des manifestations religieuses. En leur consacrant une place spéciale, nous ne ferons que refléter l'attitude jurisprudentielle qui a construit pour elles un régime juridique exceptionnel. Mais avant l'étude de la solution actuelle il nous semble utile de refaire, quoique rapidement, le chemin parcouru par notre législation française dans cette reconnaissance et cette réglementation de la manifestation.

En résumé, notre subdivision sera la suivante :

— D'abord des *étapes historiques*, où nous suivrons l'évolution du problème des « manifestations » à travers les cent cinquante dernières années de notre Histoire.

— Ensuite la *solution actuelle*, en trois chapitres :

- *les attroupements et meetings;*
 - *les cortèges civils;*
 - *les cortèges religieux.*
-

HISTORIQUE

Marquer ces étapes historiques n'est-ce pas suivre le fil des périodes troublées de notre Histoire ? C'est quand on ne l'a plus ou qu'on le sent près d'échapper qu'on agite la question de l'ordre public et qu'on légifère. « Plus il y a de textes, moins il y a d'ordre », a-t-on dit. En réalité, les textes sont nombreux parce que l'ordre est souvent troublé.

Les préoccupations d'une époque entraînant des lois appropriées, nous ne serons pas surpris de trouver, en notre matière, des sources législatives nouvelles à l'entour des périodes de révolutions. Et nous nous reporterons directement à l'année 1789.

Serait-ce à dire que nous ne trouvions pas de textes intéressants à des époques plus anciennes ? Edits et déclarations de 1529, 1567, 1654 ; déclarations du 30 janvier 1717 et du 2 juillet 1723 ; arrêts du Parlement du 7 septembre 1778, du 22 mai 1779, du 3 décembre et du 4 mai 1781 nous livreraient maintes dispositions pleines de pittoresque et souvent de bon sens. Mais la question ne se pose vraiment dans toute son ampleur qu'au moment de la Révolution.

On parle toujours de la Révolution. En réalité, il y a là plutôt une appellation collective qui, à travers dix ans de troubles plus ou moins continus, recouvre des manifestations fort nombreuses et bien différentes, constituant autant de révolutions distinctes.

Au début, c'est la Révolution spontanée et encore inor-

ganisée. Il n'y a pas encore de meneurs, « les foules se réunissent et agissent sous l'empire de colères soudaines, sans idées préconçues, sans plans bien arrêtés » (1).

Avant de « descendre dans la rue », la Révolution s'est manifestée d'abord par la voie des juristes. Elle s'exprime par les remontrances des Parlements en face d'expédients fiscaux excessifs, qui venaient aggraver une situation financière désespérément obérée. Ce ne sont encore que des « émeutes de basoche ».

Cependant, ces troubles vont bientôt déborder des Cours de justice. Le Parlement lui-même semble s'en émouvoir qui rend, le 24 septembre 1788, un arrêt interdisant « les attroupements et pétards ». Mais, en même temps, il cite devant lui le lieutenant de police auquel il réclame de sévères explications.

La populace ne s'y trompe pas, et elle se déchaîne contre le service d'ordre, gardes françaises et maréchaussée. A cette époque encore, c'est exclusivement au pouvoir central — ou à ses représentants provinciaux — qu'incombent les mesures pour le maintien de l'ordre. Lourde tâche à une époque où l'autorité était lésardée, l'armée peu sûre, où les impôts et la crainte de la famine créaient un milieu dangereusement favorable à l'éclosion des troubles les plus aigus.

L'orage éclate au jour de la convocation des Etats généraux (3 mai 1789). Cette première phase est entièrement dominée par les travaux de l'Assemblée Nationale Constituante. Celle-ci n'avait pas l'esprit passionné et sectaire d'un comité révolutionnaire. Elle comptait dans son sein bien des hommes de talent, maints juristes distingués, pas mal de « grands bourgeois », convaincus de la nécessité de réformes profondes dans l'Etat, mais alliant la conviction généreuse des idées nouvelles à un profond sens natio-

(1) Bédier, *op. cit.*, p. 34.

nal. Héritiers de Montesquieu bien plus que de Rousseau, ils veulent essayer d'asseoir sur des bases juridiques la démocratie royale. Bon nombre auraient pu souscrire à la profession de foi de Mirabeau, se proclamant « le défenseur du pouvoir monarchique réglé par les lois et l'apôtre de la liberté garantie par le pouvoir monarchique ».

En face de la question de l'ordre public, l'Assemblée sera animée d'une double intention : défendre le peuple, à la fois contre les éléments troubles de la population et les professionnels de l'émeute et contre les manœuvres politiques du Roi et de la Cour.

Le premier décret « pour le rétablissement de l'ordre et de la tranquillité dans le royaume » est rendu par l'Assemblée les 10-14 août 1789. Ce décret pose le principe majeur du maintien de l'ordre : le pouvoir civil est responsable du maintien de l'ordre public.

Mais l'agitation ne fait que croître. Bientôt l'Assemblée est débordée par les événements de la rue dont le contrôle lui échappe. Le 12 juillet, c'était Camille Desmoulins entraînant la foule au Palais-Royal; le 14, c'est l'élan contre la Bastille symbolique. Malgré le grossissement que leur donne, après coup, la légende, il n'y avait là encore que des incidents isolés, des événements strictement localisés.

Mais bientôt les « manifestants » vont redoubler de nombre et de violence. Le mouvement gagne la province d'une « grande peur ». Déjà la panique populaire entraîne l'Assemblée inquiète.

En octobre 1789, crise nouvelle. Louis XVI refusait de ratifier la Déclaration des Droits. Certains indices font craindre un nouveau coup de force de la part de la Cour. Cela ajoute à l'énervement du peuple en face de la rareté des vivres et de la crainte de la disette. Ce sont les Journées d'octobre déferlant sur les grilles de Versailles, les femmes s'accrochant aux portes du Palais pour demander

du pain au Roi : « Nous ramenons le boulanger, la boulangère et le petit mitron. » Émeute mi-tragique, mi-bouffonne.

On a dit que ce sont les Journées d'octobre qui firent du peuple de Paris le maître de la Révolution. De fait, c'était la première action concertée, la volonté du peuple triomphant de la volonté royale. La royauté était désormais prisonnière du peuple de Paris.

L'Assemblée mesure cette victoire, mais elle craint. Elle s'est sentie débordée par l'émeute de la rue. La Fayette a dû s'employer entièrement à la tête de la Garde nationale, pour repousser les émeutiers à Versailles. On songe à une loi.

Les 21 octobre-21 novembre 1789, l'Assemblée Nationale, considérant que « les temps de crise nécessitent momentanément des moyens extraordinaires pour maintenir la tranquillité publique et conserver les droits de tous », décrète la loi connue sous le nom de *loi martiale*, « loi terrible et nécessaire, écrivait un journal patriote de l'époque, portée plutôt contre la faim que contre le peuple ».

Aux termes de cette loi, ce sont les officiers municipaux qui apprécient si la tranquillité publique est en péril et s'il y a lieu de recourir à la force armée. Dans l'affirmative, c'est le déroulement du rite détaillé qui doit toujours précéder l'emploi de la force.

La décision des officiers municipaux est publiée par l'exhibition d'un drapeau rouge⁽²⁾ à la « maison de ville » et dans toutes les voies publiques.

Aussitôt le drapeau arboré, tout attroupement devient

(2) Notons au passage les variations curieuses du sens symbolique attribué au drapeau rouge. Au début de la Révolution, il est l'emblème de la force armée chargée de réprimer l'émeute. Dom Leclercq signale que le drapeau rouge, emblème de l'ordre, fut solennellement béni à Troyes en novembre 1789.

criminel et doit être dissipé par la force, constituée, à cette époque, par les gardes nationales, les troupes régulières et la maréchaussée requise par les officiers municipaux. L'un d'eux les précède et interpelle l'attroupement. Faute pour les personnes attroupées de se retirer après avoir, si elles invoquent le redressement d'un grief, nommé six délégués pour présenter leurs réclamations, l'officier municipal leur adresse trois sommations dans les termes rituels spécifiés par la loi (art. 6). « On va faire usage des armes. Que les bons citoyens se retirent. »

D'après l'économie de la loi, deux cas sont alors à envisager :

— ou bien l'attroupement ne se disperse pas paisiblement après les sommations faites, ou encore commet quelques violences au cours des sommations; on emploiera alors les armes;

— ou bien il n'est pas commis de violences et l'attroupement se dissipe après la dernière sommation. Dans ce cas, pourront seuls être poursuivis « les moteurs et inspireurs » de la sédition. Ils seront passibles de trois ans de prison si l'attroupement n'était pas armé, de la peine de mort s'il était armé. Au cas où la force militaire aura dû être déployée, tout individu faisant partie de l'attroupement et saisi sur le fait sera puni d'un emprisonnement d'un an s'il était sans armes, et de la peine de mort s'il est convaincu d'avoir commis des violences. Les « fauteurs et instigateurs de la sédition » seront punis de mort.

Voilà donc les grandes lignes de cette fameuse loi qui reflète toute la rigueur d'une période troublée. Cette rigueur, le décret du 23 février 1790 devait venir encore la renforcer. Non pas qu'il changeât les dispositions répressives de la loi mais parce que, du seul cas de « péril public », primitivement prévu, il en étendait l'application à toutes circonstances où la sûreté des personnes et des

propriétés ou la perception des impôts seraient mises en danger par des attroupements séditieux.

Mais bientôt, c'est entre les mains des *clubs* que passe la direction des événements de la rue. Ils deviennent les promoteurs des mouvements populaires. Le décret des 6-12 décembre 1790 n'est pas lui non plus sans intérêt. Sous formes de « principes constitutionnels » y sont condensés les principes d'organisation et d'emploi de la force publique : « La force armée est essentiellement obéissante. Nul corps armé ne peut avoir le droit de délibérer. »

Au cours de l'année 1791, il faut relever deux décrets de l'Assemblée Nationale particulièrement importants, puisqu'ils viennent organiser la Gendarmerie nationale : le décret du 16 janvier 1791 et celui des 10-15 mai 1791.

Ainsi renforcée, la loi martiale restera l'ossature de toute la législation ultérieure.

Cependant, une date domine cette année 1791, car elle inaugure une phase révolutionnaire beaucoup plus aiguë : c'est, le 17 juillet, la fusillade du Champ de Mars. L'incident naquit à propos d'une pétition réclamant la déchéance du Roi et déposée sur l'autel de la Patrie, au Champ-de-Mars. Sous l'autel, dit-on, deux hommes étaient cachés que la foule découvrit et massacra. Pressé par l'Assemblée, Bailly, maire de Paris, proclama la loi martiale. Sous le commandement de La Fayette, les gardes nationales dispersèrent les manifestants. Après l'exhibition inefficace du drapeau rouge et des salves en l'air, ce fut sur la foule une meurtrière fusillade; les victimes tombèrent très nombreuses.

C'était la première application de la loi martiale, son épreuve. Malgré cette ambiance tragique, les événements du 17 juillet 1791 furent la victoire des modérés. Danton, Marat, Robespierre, tremblèrent et se cachèrent.

Cependant, avant de se séparer, la Constituante voulut

tirer la leçon des événements. Ne voulant approuver entièrement, pas plus que désapprouver, l'action policière, elle légiféra : décrets du 18 juillet 1791, des 19-22 juillet, et surtout le décret des 26 juillet-3 août 1791, « relatif à la réquisition et à l'action de la force publique contre les attroupements ». Ce texte constitue une atténuation de la loi martiale dans ses dispositions les plus sévères. Manifestement, l'Assemblée voulait, au terme de ses travaux, se ménager un regain de popularité.

Avec le Code pénal du 25 septembre 1791 reparaît dans toute sa rigueur l'esprit de la loi martiale : lorsqu'un attroupement aura nécessité l'emploi de la force armée, quiconque sera saisi en état de résistance après les sommations prescrites sera puni de mort. Sera punie également la résistance avec violences et voies de fait à tout dépositaire de la force publique, agissant légalement dans l'exercice de ses fonctions, par un attroupement de plus de 15 personnes : huit ans de prison, si la résistance était sans armes; seize ans, si elle était opposée avec armes.

Le 30 septembre 1791, l'Assemblée Constituante déclarait « sa mission remplie et ses séances terminées ». Elle laissait une œuvre législative immense. C'est par des textes de loi qu'elle s'efforça de freiner l'ardeur révolutionnaire. Ce fut sa gloire et en même temps sa faiblesse. Dans une période aussi troublée, son action, elle le sentait bien, devenait pratiquement insuffisante. Mais, spécialement dans notre matière de l'ordre public, elle n'en avait pas moins posé les principes essentiels qui lui survivent aujourd'hui encore.

L'Assemblée Législative lui succéda, corps entièrement « neuf », selon le vœu formulé, au moment de se séparer, par la Constituante elle-même. « La pièce, écrivait le comte de Lamark, semble n'être jouée que par des doublures. »

Feuillants, Jacobins, Indépendants, se partageaient des

tendances bien diverses. Mais pour l'Assemblée une seule attitude est possible : freiner tour à tour ces deux forces qui s'affrontent : le pouvoir royal encore vivant et la Révolution plus vivace chaque jour. « Aussi longtemps qu'existera le pouvoir royal, l'Assemblée aura besoin de la rue et laissera toujours des possibilités à l'émeute. »

C'est ainsi qu'éclata l'émeute du 20 juin 1792. L'Assemblée venait de voter trois nouveaux décrets énergiques (27 mai-29 mai-8 juin 1792). Mais le roi refusa de sanctionner deux de ces décrets. On décida pour le 20 juin — jour anniversaire du Jeu de Paume — une grande manifestation populaire : le peuple des faubourgs irait en armes présenter des pétitions à l'Assemblée et au Roi. Le 20, après s'être d'abord présentés devant l'Assemblée, les pétitionnaires envahirent les Tuileries et les appartements royaux. Coiffé d'un bonnet phrygien, le roi dut assister à la scène; il ne revint pas sur son veto. Le lendemain, l'Assemblée rendit un décret relatif aux rassemblements armés et désavouant, en fait, la journée précédente. La Fayette, au nom de l'armée, vint à Paris offrir son appui au roi et menacer les factieux.

Les 11-12 juillet 1792, l'Assemblée proclama solennellement « la Patrie en danger ». En même temps, elle créait sous Paris un camp de 20.000 Fédérés, se ménageant ainsi une force insurrectionnelle toujours prête.

L'insurrection du 10 août naquit de la colère populaire en face de l'alliance du Roi et de l'étranger, dont le manifeste de Brunswick apportait la preuve. L'émeute fut préparée par les sections populaires et quelques bataillons de fédérés de province. Dans la nuit, la commune insurrectionnelle s'installa à l'hôtel de ville. Le lendemain, les insurgés s'emparent des Tuileries et emprisonnent au Temple la famille royale. C'est la fin de la monarchie constitutionnelle.

Mais bientôt se manifeste la dictature de la Commune

de Paris. Robespierre y domine, tandis que Marat devient le chef du Comité de surveillance de Paris.

Le 2 septembre arrive la nouvelle de l'investissement de Verdun, dernière couverture de la capitale. Les bandes armées se déchainent à travers Paris, se ruent sur les prisons, où elles massacrent plus de 1.000 suspects. La Commune encourage; l'Assemblée est impuissante. Ne se sentant pas la force d'appliquer la législation existante, elle élabore de nouveaux textes. Le 3 septembre, c'est un décret « relatif à la sûreté des personnes et des propriétés » :

« Considérant que l'un des grands dangers de la Patrie est dans le désordre et dans la confusion; que sûr de résister aux efforts de tous les ennemis qui se sont ligués contre lui, le peuple français ne peut se préparer des revers qu'en se livrant aux excès du désespoir et aux fureurs de la plus déplorable anarchie; que l'instant où la sûreté des personnes et des propriétés serait méconnue serait aussi celui où des haines particulières substituées à l'action de la loi, où l'esprit de faction remplaçant l'amour de la liberté et la fureur des proscriptions se couvrant du masque d'un faux zèle allumeraient bientôt dans tout l'Empire les flambeaux de la guerre civile, nous livreraient sans défense aux attaques des satellites des tyrans. »

Le 19 septembre 1792, nouveau décret établissant un régime d'exception. Le lendemain, 20 septembre, l'Assemblée se sépare, laissant la France aux mains de la Commune de Paris.

Le 21 septembre 1792, c'est la victoire de Valmy. C'est aussi le jour où se réunit la Convention. « Les Conventionnels, écrit Louis Madelin, vivront entre deux pensées : celle d'une contre-révolution accompagnée de représailles; celle d'une révolution sociale accompagnée de dépossessions. » Malgré les efforts de l'Assemblée, la France allait bientôt connaître la période la plus troublée de son Histoire.

Un document est intéressant, c'est le rapport de Rolland. « Nous devons à la France entière, dit-il, la déclaration que le Pouvoir exécutif n'a pu prévoir ni empêcher les excès. Il est du devoir des autorités constituées d'y mettre un terme ou de se regarder comme anéanties..., confusion des pouvoirs, abus et mépris des autorités, force publique faible par un mauvais commandement, voilà Paris. »

Les défenseurs de l'ordre ne se sentent plus soutenus. L'émeute est, pour un temps, maîtresse de la rue.

C'est la journée du 23 février 1793, causée de nouveau par la crainte de la disette. Robespierre en rejette la faute sur Aristocrates et Girondins. La Convention sacrifie à la Montagne par le décret du 20 mars 1793 « dirigé contre toute personne prévenue d'avoir pris part à des révoltes ou émeutes contre-révolutionnaires ». Ces décrets portent toute la rigueur des périodes troublées.

Le 31 mai 1793, nouvelle insurrection. Montagnards et Jacobins veulent la tête des Girondins. C'est une lutte de partis. Plus aucun souci de la légalité. L'insurrection triomphe totalement. Nous nous arrêterons peu sur cette sombre période. Elle ne laissera pas de contribution importante aux principes qui gouvernent le maintien de l'ordre public. C'est la victoire des sans-culottes sur la bourgeoisie. Aussitôt, la Montagne abolit la loi martiale, qui rappelait trop aux extrémistes la répression du Champ de Mars (Décr. 23 févr. 1793).

De la Constitution *montagnarde*, expression platonique de la Révolution « intégrale », retenons l'apologie vibrante du droit d'insurrection.

ART. 35. — Quand le Gouvernement viole les droits du peuple, l'insurrection est, pour le peuple et pour chaque portion du peuple, le plus sacré des droits et le plus indispensable des devoirs.

Ce n'est pas le lieu ici de retracer les antécédents doctrinaux qui, depuis la Somme thomiste jusqu'à la

Déclaration des Droits, expliqueraient cette affirmation bien plus philosophique que juridique⁽³⁾. Notons seulement que ce droit d'insurrection, cette « organisation de l'anarchie », comme le qualifiait Boissy d'Anglas, est absolument incompatible avec tout système juridique. Il faut qu'un gouvernement gouverne ou qu'il ne soit pas. Admettre l'insurrection serait pour lui signer son propre arrêt de mort.

Le *Directoire*, gouvernement faible, s'abritera toujours, par crainte des « factions », derrière le sabre d'un général, au risque d'être victime de ses propres défenseurs. Ce fut toujours la crainte de la Révolution qui jeta le Directoire dans les bras de l'Armée. C'est « la Révolution bottée ».

Notons cependant la création, le 12 nivôse an IV, du ministère de la Police générale de la République avec, pour attributions, « l'exécution des lois relatives à la Police générale, à la sûreté et à la tranquillité intérieure de la République, la Garde nationale sédentaire, la Légion de police et le service de la Gendarmerie, pour tout ce qui est relatif au maintien de l'ordre public ».

Dans ce lent acheminement vers le césarisme, la République ne devra chaque fois son salut qu'au prestige d'un général et à une violation de la Constitution.

Le Dix-Huit Brumaire marqua une réaction définitive. Dix années de Révolution aboutissaient à une dictature militaire. Bonaparte affirma, dès le lendemain du coup d'Etat, sa volonté d'apaiser les discordes. On sait ce que fut cet ordre public de l'Empire dominé par une centralisation administrative extrêmement forte et par un césarisme policier très affirmé. En fait, sous l'Empire et sous la Restauration — malgré les heures tragiques de la Terreur blanche — l'ordre sera toujours assuré.

Cependant les trônes roulent, les régimes se succèdent,

(3) Cf. J.-Barthélemy, *op. cit.*, p. 272 et suiv.

et en 1830 l'émeute parisienne renverse de nouveau la Monarchie. En face des ordonnances de juillet, véritable coup d'Etat, le peuple se soulève. Dans le manifeste du « National », Thiers donna le ton en conseillant « la résistance à l'autorité qui s'est dépouillée du caractère de la loi ».

Superbe d'inconscience, Charles X partit chasser à Saint-Cloud : « Il suffira d'un bonnet à poil sur les tours de Notre-Dame pour tout faire rentrer dans l'ordre. » Le Préfet de Police assurait que Paris ne bougerait pas. L'impopulaire Marmont fut chargé de maintenir l'ordre. En trois jours la capitale — le Paris aux rues étroites si propices aux barricades — fut aux mains des insurgés. Il en coûtait 6.000 morts ou blessés. C'est dans le souvenir de ces journées et pour parer au retour de semblables événements que fut votée la loi du 10 avril 1834 contre les attroupements. L'originalité de cette loi est d'apporter des pénalités graduées suivant la résistance aux sommations. « Lorsque la voix du magistrat aura été entendue, déclarait dans son exposé des motifs le Garde des Sceaux, les citoyens que la curiosité seule attire se retireront. Ceux qui persévéreraient à troubler la paix sont coupables; c'est un devoir de les punir, parce que c'est un devoir de protéger les existences qu'ils compromettent. »

Le 24 mai 1834, à la suite des Journées d'avril, fut promulguée une loi sur les détenteurs d'armes et de munitions de guerre. Cent ans plus tard, certaines dispositions devaient en être reprises.

En février 1848, c'est à propos de l'agitation créée autour de la campagne des banquets, en particulier le banquet du XIII^e arrondissement, que l'émeute triomphe dans Paris. Le trouble devait gagner la province où il dura plus longtemps. C'est alors qu'intervint la grande loi des 7-9 juin 1848 sur les attroupements. Elle contient à peu près toute la réglementation encore en vigueur et, à ce titre, nous retiendra davantage.

Modifiée par le décret du 25 février 1852, la loi du 7 juin 1848 diffère d'abord des textes précédents par une distinction fondamentale. C'est la distinction de deux sortes d'attroupements : l'attroupement armé et l'attroupement non armé.

1° L'attroupement *armé*, manifestation de la force brutale, est considéré comme une attaque contre la société. Il est, en conséquence, toujours interdit.

2° L'attroupement *non armé* n'est, au contraire, visé par la loi que lorsqu'il est susceptible de troubler la tranquillité publique.

Mais à quel signe reconnaîtra-t-on un attroupement armé ? D'abord, naturellement, quand plusieurs des individus qui le composent sont porteurs d'armes, apparentes ou cachées.

En second lieu, et c'est là une intéressante application de l'idée de solidarité, quand un seul des individus porteurs d'armes apparentes n'est pas immédiatement expulsé de l'attroupement par ceux-là mêmes qui en font partie. Solidarité dans la volonté d'union qui constitue l'un des traits distinctifs de l'attroupement.

La loi déclare, d'autre part, que l'attroupement non armé ne sera pas puni, à moins qu'il ne soit susceptible de troubler la tranquillité publique. Le législateur a voulu laisser à l'autorité chargée de maintenir l'ordre sur la voie publique le soin de discerner ce caractère de l'attroupement. C'est une latitude laissée à l'autorité dont l'action aurait pu être entravée par un texte trop limitatif; on la laisse juge de l'opportunité. Il n'est même pas nécessaire que le trouble soit consommé. La possibilité d'une action préventive est donc introduite. C'est ce qui résulte de la discussion de la loi et de la substitution des mots « qui pourrait troubler » aux mots « qui troublerait » dans le texte de l'article 1^{er}, al. 2, de la loi de 1848. Quant aux autres attroupements pacifiques, ils ne sont pas répri-

més par la loi. Ils pourraient seulement constituer une contravention de police au cas où ils gêneraient la circulation.

Mais, qu'il soit armé ou non, l'attroupement, pour avoir un caractère délictueux, doit présenter les traits fondamentaux suivants :

1^e *Etre formé sur la voie publique.* — D'après la jurisprudence, ce terme de voie publique employé par la loi de 1848 doit s'entendre des rues et places publiques et non des autres lieux publics n'ayant pas le caractère de voie de communication (24 novembre 1899, S. 1901. 4. 429 et note).

2^e *La question du nombre* peut donner lieu aussi à une discussion, d'ailleurs assez platonique. La loi des 28 juillet-3 août 1791 exigeait, pour qu'il y ait attroupement, une réunion de plus de 15 personnes. Cette loi n'ayant pas été abrogée, il y avait discussion entre les auteurs : certains considérant ses dispositions comme encore en vigueur, d'autres exigeant un nombre de 20 personnes, par application de l'article 291 du Code pénal. Plus généralement, on laisse au juge un pouvoir souverain d'appréciation quant au nombre de personnes nécessaires pour constituer un attroupement.

Il ne s'écoula pas longtemps avant que la nouvelle loi fût appliquée et éprouvée. L'Assemblée Nationale voulait dissoudre les *Ateliers nationaux*, éventuel réservoir d'une armée de 100.000 hommes prête à l'émeute. Le peuple se souleva et, le 22 juin, les barricades se dressent dans Paris.

Le général Cavaignac, avec la Garde mobile, la Garde nationale et des éléments de ligne, organise la répression. En quatre jours il est maître des insurgés. Il en coûtait de part et d'autre des milliers de vies humaines. Le bilan atteignait peut-être 30.000. Cavaignac devait son succès surtout à l'aide de l'armée.

C'est ce recours efficace à l'armée que sanctionnera l'Assemblée dans la loi des 9-11 août 1849 sur l'état de siège, loi qui prévoit l'attribution de pouvoirs de police exceptionnels à l'autorité militaire.

Le second Empire n'apporte pas de contribution législative importante à la matière de l'ordre public. Très en dehors de l'action législative, il est pourtant un fait qu'il faut signaler, car il intéresse plus directement qu'on ne pense notre question : c'est, sous l'impulsion du baron Haussmann, l'adaptation de l'urbanisme parisien aux nécessités d'une défense efficace de la capitale contre d'éventuels troubles de la rue.

En rajeunissant maints quartiers, en remplaçant par de larges voies bien des rues étroites et tortueuses du vieux Paris, Haussmann répondait certes à des soucis nouveaux de confort et d'hygiène, aux nécessités nouvelles de la circulation. Mais il songeait aussi à la répression des troubles.

La barricade avait été le rempart habituel des révolutionnaires. En élargissant les voies de communication, on rendait plus difficile son édification. De même, en remplaçant par d'autres procédés le pavage en pierre. Enfin, en donnant aux nouvelles artères de la capitale un sens rectiligne, on facilitait la tâche des défenseurs en leur permettant un tir d'enfilade très efficace et en empêchant le regroupement des émeutiers dispersés. De semblables préoccupations se retrouvent d'ailleurs dans l'urbanisme hors Paris, en particulier dans les villes modernes de l'Afrique du Nord.

C'est dans l'émeute aussi que naquit la III^e République. On connaît l'histoire de cette lutte atroce de la Commune, guerre civile plutôt qu'émeute. Devant de telles secousses, on ne peut que mesurer l'impuissance des textes juridiques.

Après ce prologue sanglant, la III^e République devait

être, en somme, la période où l'ordre public connaîtrait les troubles les moins graves et les moins profonds, sinon les moins fréquents. La liste est longue, en effet, des dates qu'il faudrait énumérer : manifestations anarchistes, grèves des mineurs ou revendications des viticulteurs, collisions parfois sanglantes des « 1^{er} mai ». Très près de nous, les événements de janvier et de février 1934, et particulièrement la soirée tragique, encore dans toutes les mémoires, sur laquelle la pleine lumière ne sera sans doute jamais faite, tellement sont complexes, dans leur brutalité, les éléments et l'inspiration d'une foule en émeute tiraillée de passions diverses.

Tout récemment, c'est, le 16 mars 1937, l'émeute de Clichy.

La conclusion pratique est malheureusement trop claire. Elle se chiffre par des victimes aussi obscures qu'innocentes. Et elle pose logiquement la question de savoir si les mesures prévues par notre législation pour le maintien de l'ordre sont d'une efficacité suffisante.

C'est ce qu'il nous faut examiner maintenant, en présentant le tableau de cette législation.

CHAPITRE PREMIER

LES MANIFESTATIONS IMMOBILES

Nous en retiendrons deux formes, d'importance juridique très différente : l'*attroupement* et le *meeting*.

I. — L'ATTROUPEMENT

SECTION PREMIÈRE.

Sa physionomie.

Parmi les phénomènes de groupement humain sur la voie publique, il s'agit de désigner d'abord celui qui, seul, mérite le nom d'*attroupement*.

Certains disent : « L'*attroupement* est un rassemblement sur la voie publique. » C'est un acheminement vers une définition, mais ce n'est pas suffisamment précis.

Nous préférons la définition suivante : « On désigne sous le nom d'*attroupement* toute réunion accidentelle de personnes dans un lieu public pouvant faire craindre quelque désordre. » (1).

Pour être complète, une définition de l'*attroupement* devra, en effet, exprimer les trois caractères suivants, qui nous paraissent vraiment fondamentaux :

1° D'abord le lieu, le théâtre de cette manifestation : la

(1) *Répertoire pratique Dalloz.*

voie publique, ou tout au moins, et malgré le sens souvent trop imprécis de ce terme, un lieu public.

Ce premier caractère est d'une grande importance, aussi bien du point de vue de la physionomie de l'attroupement que du point de vue de l'intervention administrative, souvent indispensable, eu égard au milieu spécialement délicat que constitue la voie publique.

2° Ensuite nous apparaît le caractère accidentel de l'attroupement. Aucune organisation préalable, aucune répétition habituelle, aucune fréquence. Mais doit-on dire aucune préméditation ? C'est la grosse différence avec la réunion, l'unique différence avec la seule variété de réunion qui nous intéressera, parce qu'ayant seule pour cadre la voie publique, le *meeting*.

3° Si l'attroupement se définit par son caractère accidentel, il ne s'ensuit pas qu'il soit irréfléchi, que les individus se rassemblant ainsi n'aient pas conscience de leur action et de leur but. Il y a une volonté d'union, un *animus*, ainsi que le prouve fort bien l'auteur des lignes suivantes :

« ... Les individus ont conscience de leur attroupement, coordonnent leur action...; d'ailleurs, cette notion de solidarité ne trouve-t-elle pas son application dans l'article 2 de la loi de 1848, qui déclare l'attroupement armé, lorsqu'un seul individu, porteur d'armes apparentes, n'est pas immédiatement expulsé de l'attroupement par ses compagnons. » (2).

Est-il besoin de rappeler un quatrième caractère qui nous semble s'imposer de lui-même et que nous avons annoncé, d'ailleurs, dans l'intitulé même de cette division : l'attroupement est une manifestation, sinon immobile, du moins fixe, localisée. Nous pensons avoir marqué suffisamment ce qui l'oppose aux cortèges en général.

(2) P. Souty, *Le régime des manifestations collectives*, broch. 1930, p. 27.

Tels sont les signes qui distinguent nettement l'attroupement des autres manifestations. Il est traditionnel pourtant de relever d'autres distinctions. On dit généralement : « L'attroupement diffère, par son caractère accidentel, des associations de malfaiteurs et des bandes armées... Il se distingue également du mouvement insurrectionnel... L'attroupement ne doit pas être davantage confondu avec la rébellion, qui implique une résistance avec violences et voies de fait aux agents de l'autorité publique. Mais l'attroupement dégénère souvent en rébellion. » (*Répertoire pratique Dalloz.*)

A notre avis, ces discriminations ne sont vraiment pas indispensables. On pourrait les opposer plus simplement à l'attroupement en disant, d'un mot, qu'elles sont toutes « préméditées », alors que l'attroupement ne l'est pas. Leur forme est plus aiguë, comportant des « meneurs » et un plan de violences.

SECTION II.

La solution actuelle.

On ne peut vraiment comprendre l'esprit et le sens de l'intervention administrative en matière d'attroupements qu'en pensant aux antécédents historiques que nous avons précédemment rappelés. La question est née à l'époque révolutionnaire. Les assemblées de la Révolution en ont formulé les principes.

Issue directement de la loi de 1848, la solution actuelle place les attroupements sous un double régime. Suivant leur caractère, les attroupements feront, en effet, l'objet :

- soit d'un régime légal d'interdiction;
- soit d'un régime de police.

Cette discrimination s'établira sur la base de la distinction fondamentale de la loi de 1848 entre les attroupements armés et les attroupements non armés.

1° Pour les attroupements *armés*, la question est nettement résolue : nous sommes en présence d'un régime légal d'interdiction. En effet, la loi du 7 juin 1848 interdit tout attroupement armé formé sur la voie publique. Le principe est absolu et n'admet aucune distinction.

Mais si la difficulté ne peut surgir du principe d'illégalité en lui-même, elle pourrait naître plutôt du critérium qui entraînera la qualification légale d'attroupement armé. Pour les avoir précédemment indiqués, nous ne rappellerons pas les différents signes auxquels se reconnaîtra un attroupement armé. Notons seulement que si l'exhibition d'armes apparentes ne peut laisser aucun doute sur le caractère armé de l'attroupement, il sera, par contre, plus délicat de prévoir un usage futur d'armes encore cachées.

2° Pour les attroupements *non armés*, la loi a formulé sa solution dans une double hypothèse, ou plutôt il s'agit si l'on veut d'une interdiction conditionnelle. La loi du 7 juin 1848 déclare, en effet, « interdit sur la voie publique tout attroupement non armé qui pourrait troubler la tranquillité publique ». Il y a donc là une alternative dont les deux termes demandent chacun une solution différente.

Dans le cas d'attroupement troublant ou pouvant troubler la tranquillité publique, l'interdiction est, pour les autorités administratives, une obligation. Cette interdiction ressort des prescriptions impérieuses de la loi. Il n'est pas question de pouvoir de police qui supposerait pour l'administration une certaine marge d'appréciation. Nous sommes, ici encore, sous un régime légal d'interdiction.

Au contraire, pour les attroupements qui ne peuvent pas troubler la tranquillité publique, le principe est

l'autorisation. Il n'empêche que, par l'exercice du pouvoir de police à lui conféré par la loi de 1884, le maire, ou ses représentants, pourront prononcer l'interdiction.

Cette distinction posée, il faut en reconnaître aussitôt le caractère très relatif. Si les deux termes en paraissent, en effet, distincts, remarquons bien que l'alternative repose tout entière sur les troubles éventuels engendrés par l'attroupement. Or, ce risque survenu ainsi à la tranquillité publique, le législateur a pu le prévoir, mais non le définir. L'appréciation des circonstances, indispensable à l'application de ces dispositions légales, appartiendra donc, en définitive, à l'autorité administrative compétente. Ce régime légal se réduirait donc, en somme, à une habilitation assez générale nécessitant, pour son application pratique, l'examen concret de chaque cas. Nul doute, dès lors, qu'il ne s'agisse d'un aspect du pouvoir de police, primitivement isolé, mais ressortissant, depuis la loi du 3 avril 1884, à l'habilitation générale contenue dans ce texte.

En conclusion, les attroupements non armés ne paraissent pas faire l'objet d'un régime spécial. Ils sont englobés dans le régime général des manifestations, dont nous aborderons l'examen au chapitre suivant : régime général de police de la loi de 1884, sous réserve des restrictions légales que comporte le décret-loi du 23 octobre 1935.

Il est donc des cas où l'autorité administrative interdira l'attroupement, et ces cas seront la majorité. Mais cette prescription ne sera pas suffisante et les autorités seront, en même temps, tenues de prendre les mesures nécessaires d'abord pour empêcher les attroupements de se former, et, au besoin, « pour les disperser par la force, après que les formalités des sommations auront été remplies régulièrement » (art. 3).

Pour cette dispersion, c'est encore le vieux rite institué par la loi martiale. Lorsqu'un attroupement sera formé

sur la voie publique, le maire, adjoint, commissaire de police ou autre se rendra sur les lieux, muni de l'écharpe tricolore. Afin que nul ne l'ignore, un roulement de tambour annoncera l'arrivée du magistrat. Avant le recours aux armes devront se dérouler les formalités rituelles suivantes :

— pour un groupement armé : si la première sommation reste sans résultat, une seconde sommation suivra avec roulement de tambour; ensuite, on procédera à la dispersion par la force;

— pour un groupement non armé : trois roulements de tambour et trois sommations; ensuite, dispersion par la force.

En même temps que l'emploi des armes, seules les sommations autoriseront les poursuites judiciaires, conformément à l'article 5 de la loi : « Quiconque, faisant partie d'un attroupement non armé, ne l'aura pas abandonné après le roulement de tambour précédant la seconde sommation, sera puni d'un emprisonnement de quinze jours à six mois. »

Les sommations elles-mêmes devraient être prononcées, puisque rien n'a abrogé l'article 26 de la loi du 3 août 1791, dans les termes sacramentels suivants : « Obéissance à la loi ! On va faire usage de la force ! Que les bons citoyens se retirent ! »

Il serait, d'ailleurs, assez byzantin de discuter sur les termes de ces sommations. Quels qu'ils soient, qui pourra entendre jamais les exhortations du représentant qualifié de l'autorité ? Ainsi que le disait, il y a pourtant un siècle, à la tribune de la Chambre, le Général Jaquemin, « je n'ai jamais trouvé de cas où l'on put faire une sommation, si ce n'est à 11 heures ou à minuit, c'est-à-dire à l'heure où il n'y a plus de population dans la rue, où il n'y a plus de perturbateurs ». C'est vraiment

d'une désuétude trop inefficace dans des circonstances aussi tragiques. Pourtant, si les sommations n'ont pas été faites par un officier civil ceint de l'écharpe tricolore, ou si elles ont été faites sans roulement de tambour, le fait d'avoir été arrêté dans un attroupement n'est susceptible d'aucune poursuite judiciaire.

SECTION III

La loi du 23 juillet 1879.

C'est un appendice naturel à la loi de 1848, puisqu'elle assimile aux attroupements les rassemblements formés autour des porteurs de pétitions :

« Toute provocation par des discours proférés publiquement ou par des écrits ou imprimés affichés ou distribués à un rassemblement sur la voie publique, ayant pour objet la discussion, la rédaction ou l'apport aux Chambres ou à l'une d'elles de pétitions ou adresses, que la provocation ait été ou non suivie d'effets, sera punie des peines édictées dans l'article 5 de la loi du 7 juin 1848. »

Les Règlements intérieurs de chacune des deux Assemblées sanctionnent d'ailleurs eux-mêmes ce principe en déclarant (art. 95 du Règlement du Sénat et art. 61 du Règlement de la Chambre) que le président ne reçoit aucune pétition apportée par un rassemblement.

Le principe est évidemment bon, puisqu'il s'agit d'éviter ainsi toute pression populaire sur les délibérations des Chambres et sur leurs décisions. Son explication est d'ordre historique : c'est contre le Parlement que s'est souvent tourné le ressentiment populaire. Avant de se manifester dans la violence, il s'est exhalé souvent sous forme de revendications écrites, de pétitions. Ce prétexte entraînait l'invasion de l'Assemblée par une procession de pétitionnaires qui refusaient ensuite d'évacuer la salle.

Mais l'appréciation est délicate. Où finit l'influence nécessaire de l'opinion sur les Assemblées parlementaires et où commence l'immixtion oppressive dans leur travail ?

De plus, ce grand principe semble avoir une application bien restreinte. Il est évident que les associations ou organismes divers, qui chacun représentent, ou prétendent représenter une fraction de cette opinion publique si disputée, disposent actuellement de moyens beaucoup plus puissants et bien plus efficaces qu'une simple pétition, soit qu'ils veuillent se faire légitimement entendre, soit qu'ils veuillent exercer sur les décisions des pouvoirs publics une contrainte abusive.

II. — *LE MEETING*

Comme l'attroupement, le *meeting* consiste en un groupement de fait sur la voie publique. Mais, contrairement à l'attroupement, il s'agit ici d'une manifestation organisée, prévue.

Le *meeting* — nous préférons pour sa concision plus précise ce terme à l'expression synonyme de « réunion sur la voie publique » — présente, en effet, tous les caractères de la réunion publique; tous, à une exception près, qui tient à ce que ce genre de manifestation a pour siège la voie publique.

Dès cette définition apparaissent les deux éléments qui décident du régime juridique du *meeting* :

— d'une part, nous nous trouvons en présence de la liberté d'opinion; nous touchons l'activité de l'individu quant à l'expression et à la propagation de ses opinions;

— d'autre part, il s'agit de l'exercice collectif d'une activité.

Et déjà, de ce fait, même si on ne s'en tient pas à la pure doctrine du libéralisme individualiste qui lui sera,

pour cette seule raison, nettement hostile, il attirera, par ses conséquences possibles, la vigilance de l'administration.

Mais surtout par l'occupation privative qu'il comporte de la voie publique et par le foyer de troubles éventuels qu'il y entretient, il entraîne de très sérieuses réserves.

C'est de la gravité de ces dernières raisons qu'est né le régime actuel des meetings, régime de pure interdiction légale.

La loi du 1^{er} juillet 1881, qui vint proclamer la liberté de réunion (art 1^{er} : « Les réunions publiques sont libres »), déclare, en effet, dans son article 6 : « Les réunions ne peuvent être tenues sur la voie publique. » Le décret-loi du 23 octobre 1935 n'a fait, dès son article 1^{er}, que confirmer cette interdiction dans les termes suivants : « Les réunions sur la voie publique sont et demeurent interdites, dans les conditions prévues par la loi du 30 juin 1881, article 6. »

Le principe est donc nettement posé. Encore faut-il préciser le contenu exact du terme *meeting* ou réunion sur la voie publique.

Toute manifestation dans la rue suppose évidemment, *lato sensu*, une réunion sur la voie publique. Plusieurs individus, c'est une réunion, le mot étant entendu ici comme à peu près synonyme de groupement. On en arriverait ainsi à l'interdiction pure et simple de toute manifestation sur la voie publique. Contre cette interprétation trop large du terme, la Cour de cassation s'est, dès le début, élevée. Dans plusieurs arrêts, elle a refusé de condamner pour infraction à la loi de 1881 (3).

(3) Cf. notamment l'espèce célèbre du député qui, profitant de la sortie de la messe, s'était livré, monté sur un banc sous la halle du village, à une manifestation oratoire de propagande politique (14 mars 1903, S. 1906. 1. 403). De même, n'était pas susceptible de l'interdiction en vertu de la loi le rassemblement d'une société de musique pour un concert sur la place publique (27 févr. 1887, S. 1888. 1. 95).

Il y a donc, ainsi que nous le disions au début de ce chapitre, une acception étroite du mot réunion dans laquelle la réunion publique s'oppose à l'attroupement du fait qu'elle est prévue, organisée, alors que l'attroupement est entièrement spontané. Ajoutons que cette prévision s'étend aussi à son siège; elle aura lieu dans un endroit délimité et désigné à l'avance.

Une seconde restriction à l'interdiction de la loi peut résulter de l'appréciation certaine laissée à l'autorité municipale. Dans les travaux préparatoires de la loi de 1881, nous constatons, en effet, que l'article 6 du projet de la commission portait : « Une réunion ne peut être tenue sur la voie publique, sauf autorisation de l'autorité municipale. » Si l'on a supprimé ces derniers mots, ce n'est sans doute pas pour modifier le sens de l'interprétation législative, mais parce qu'on les considérait comme inutiles et superflus.

Il appartiendrait donc au maire, en vertu de son seul pouvoir de police, d'autoriser, et seulement à titre exceptionnel, des meetings dans les rues et sur les places publiques de sa commune.

CHAPITRE II

LES CORTEGES CIVILS ET LE REGIME DE DROIT COMMUN DES MANIFESTATIONS

En dépit des variations de son évolution historique, le régime des attroupements ne présente pas de sérieuses difficultés : la loi elle-même lui fournit un support solide.

Au contraire, à l'occasion des *cortèges civils*, le problème de la manifestation va nous apparaître dans toute son ampleur, et c'est sa solution qu'il faudra maintenant préciser.

Dominant l'évolution de leur régime, apparaîtra nettement la volonté du législateur : de retenir surtout les nécessités pratiques mises en jeu par l'importance capitale du but à réaliser; d'attribuer, par suite, la compétence nécessaire à l'autorité administrative qui lui semblera la mieux qualifiée; enfin, d'assortir son action des moyens les plus efficaces.

Ce caractère éminemment pratique de la question, il apparaîtra encore dans une discrimination opérée entre les manifestations, sous la nécessité des circonstances, d'après la gravité des troubles éventuels qu'elles risqueraient d'entraîner. Pratiquement, il est hors de doute que les manifestations à caractère politique, que leur sens soit ou non entièrement explicite, peuvent et ont déjà engendré des troubles incomparablement plus profonds que toutes autres manifestations. Qu'il s'agisse là, en général, bien moins de propager une idée, de défendre une

thèse, que de s'agréger des individus, entraînés derrière un mot d'ordre, souvent plus sonore que sensé, et de réveiller dans la masse des sentiments plus exubérants qu'efficaces, c'est indiscutable. Le dynamisme de ces groupements éphémères est dans l'entrain persuasif — parfois excessivement — des manifestants. Et souvent des manifestations pour lesquelles on invoque la liberté d'opinion risquent de faire peser sur l'opinion d'autrui une contrainte inacceptable. De plus, ainsi que nous l'avons déjà souligné, elles peuvent avoir des répercussions fort graves. Ces considérations ont entraîné depuis le décret-loi du 23 octobre 1935 l'institution pour les manifestations politiques d'un régime plus restrictif bien qu'intervenant sous une forme assez déguisée.

En face de ces manifestations et des troubles éventuels ou effectifs apportés à l'ordre public, l'intervention administrative s'affirmera sous une double forme :

— Tantôt par des dispositions préventives, établissant des prescriptions par voie générale ou individuelle.

Nous serons alors dans le domaine de la *réglementation*.

— Tantôt par l'emploi de la contrainte matérielle, de la force appliquée à la loi pour la réalisation des dispositions réglementaires.

Ce sera le domaine de la *coercition administrative*.

Nous envisagerons successivement ces deux aspects de l'intervention administrative.

I. — LA RÉGLEMENTATION

Le régime des manifestations et cortèges civils, qui était primitivement un pur régime de police, basé sur l'habilitation générale accordée au maire par la loi du 5 avril 1884, a été mitigé par le décret-loi du 23 octobre 1935 d'un régime de réglementation légale très restrictif.

Nous examinerons tour à tour les dispositions de ces deux textes.

SECTION PREMIÈRE.

Le régime de la loi du 5 avril 1884.

En l'absence d'aucune loi spéciale, on admettait pour les cortèges civils, et en général pour toutes les manifestations n'ayant pas un régime légal particulier, le principe de la liberté.

Ce principe semblait découler des textes dont nous avons fait état précédemment et qui reconnaissent : d'une part, la liberté individuelle; d'autre part, la liberté d'opinion.

L'exercice de cette liberté comportait, d'ailleurs, les limites que reconnaît, elle-même, la pure doctrine individualiste : le libre exercice de la liberté d'autrui. Il fallait assurer la protection de l'intérêt d'autrui, de l'intérêt public. Non seulement cet intérêt exige que soit réprimée immédiatement toute perturbation de l'ordre public, mais encore il postule une action préventive pour empêcher ces troubles de naître. La loi investira donc l'autorité administrative de pouvoirs particuliers lui permettant d'intervenir par voie préventive, avant qu'aucune atteinte au droit ne soit commise, et afin de prévenir dans la mesure du possible le fait ou l'acte contraires au droit.

Ces pouvoirs sont des pouvoirs de police et ce régime légal de liberté était donc un régime de police. Il s'agit d'un aspect des pouvoirs généraux de police du maire contenus dans l'habilitation générale du 5 avril 1884.

C'est, en effet, dans le cadre de la loi d'organisation municipale que se trouve défini le pouvoir de police. Au reste, cela n'est-il pas conforme à ce caractère primordial de la police, qui répond surtout à des besoins locaux ? Certes, un besoin de police peut être général et uniforme pour tout un pays. Il arrivera, pour une manière déter-

minée, que les motifs de police soient les mêmes partout et que les mêmes mesures de police soient susceptibles de réaliser partout le but de police. En général, pourtant, les motifs qui postuleront l'activité policière ne seront valables, dans leur variété et leur intensité, que dans un but d'intérêt local et, spécialement, d'intérêt communal. De plus, ainsi que l'écrit le Professeur Bonnard⁽¹⁾, l'existence d'un besoin national de police n'empêchera pas celle d'un besoin local complémentaire. Dès lors il sera nécessaire d'adapter par des mesures locales la mesure générale de police aux nécessités locales. Si une certaine compétence est donc attribuée au pouvoir central, c'est surtout à l'échelon municipal que se manifesterà, dans son intervention multiple, la fonction de police.

Certes, le Parlement votera des lois qui seront, dans leur inspiration, des lois de police : lois sur les attroupements, les cortèges religieux, les réunions publiques, les milices de combat. Le Gouvernement, au moyen des règlements de police du Président de la République, en précisera l'application ou prendra par décret des mesures individuelles. Mais, dans la réalité quotidienne, chaque fois que des troubles menaceront ou qu'ils naîtront, tenant à des motifs purement locaux, c'est l'autorité municipale qui devra prendre les mesures appropriées aux événements. Il est donc normal que le texte fondamental, en matière de police, soit un fragment de la loi municipale, l'article 97 de la loi du 5 avril 1884. Nous en avons rappelé le texte dès le début de cette étude, et notamment l'alinéa célèbre : « La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publique. »

Mais il est temps de nous demander comment, en l'absence de textes spéciaux augmentant ou restreignant ses pouvoirs, le maire d'abord, ensuite les autres autorités

(1) Bonnard, *op. cit.*, p. 323.

compétentes, exerceront cette police de l'ordre public. Faire la police, ou, comme on l'a dit, « faire de la bonne police », c'est avant tout une action préventive. « Mieux vaut prévenir que guérir », dit la sagesse des nations. La police doit être une vigilance constante. « Mon devoir à moi, a déclaré un Préfet de Police « technicien », reste de trouver le point exact des démonstrations et de les prévenir. » (2). L'expression « maintenir l'ordre » n'exprime-t-elle pas, d'ailleurs, ce souci constant, suffisamment motivé par l'importance même de l'enjeu ?

Cette intervention se manifestera sous formes de décisions de l'autorité administrative, appropriées aux nécessités quotidiennes. Elles constitueront le *pouvoir réglementaire*.

A. — LE POUVOIR RÉGLEMENTAIRE.

Ce pouvoir réglementaire, il nous apparaît, au point de vue matériel du moins, comme une forme réduite du pouvoir législatif. En effet, dans les règlements qui nous intéressent ici, ce n'est pas de préciser l'application d'une loi qu'il s'agit, mais d'assurer un service essentiel de l'Etat. Et de telles décisions qui établissent, par voie générale, des prescriptions de police ne peut-on, bien qu'elles n'émanent pas de l'organe législatif, les considérer comme des lois ? Nous côtoyons la vieille querelle du règlement « matériel » et celle du règlement « formel ».

Incontestablement, le pouvoir réglementaire le plus étendu appartient au maire. C'est lui seul, en effet, à l'exclusion du conseil municipal, qui est chargé de faire régner l'ordre dans la cité et de prendre les mesures de police adéquate. Prérrogative énorme que certains auteurs (3) attribuent, après Henrion de Pansey, à un quatrième pouvoir, qu'on admettait en 1789, le Pouvoir municipal, avec, pour prérogative principale, la Police.

(2) Jean Chiappe, *Paroles d'ordre*.

(3) Cf. Duguit, *op. cit.*, t. II.

Quelle est l'étendue de ce pouvoir réglementaire du maire ? quelles en sont les limites ? C'est là ce qu'il nous faut maintenant préciser.

B. — L'EXPRESSION DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE.

Avant de dépendre de son contenu matériel, les limites du règlement varieront d'abord avec sa forme.

Il y a lieu, en effet, de distinguer parmi les règlements de police ceux qui sont *permanents*, c'est-à-dire d'une application illimitée, et ceux qui sont *temporaires*, c'est-à-dire d'une application éphémère, exceptionnelle.

Le maire a certainement plus de pouvoir par règlement temporaire que par règlement permanent :

— d'une part, son arrêté s'exécute immédiatement, sans aucun délai (art. 95 L. 5 avril 1884);

— d'autre part, il peut édicter des prescriptions pour lesquelles il ne serait pas compétent s'il agissait par règlement permanent (par exemple, l'interdiction de circulation d'un chemin de fer sur route un jour de fête nationale : Cf. Cons. d'Etat, 27 janv. 1899, Compagnie des chemins de fer sur route d'Alger, S. 1899. 3. 94 et la note d'Hauriou; Cf. *J. A.*, nov. 1935).

Pour le Préfet, les solutions sont les mêmes.

A propos de cette distinction, le Doyen Hauriou faisait, sous l'arrêt précité, les observations suivantes :

« Le pouvoir plus grand du maire dans l'arrêté temporaire se justifie par une nécessité plus urgente. Mais ne serait-on pas autorisé à conclure des décisions précitées que le règlement permanent ne doit pas être employé toutes les fois que la menace pour la paix publique n'est pas, elle-même, permanente ? »

La nature du règlement employé dépend ainsi du but à réaliser.

C. — LES LIMITES DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE.

L'étendue de la réglementation varie en fonction de deux éléments très distincts :

1° le procédé de réglementation;

2° les éléments du règlement.

1° *Le procédé.* — D'abord, parmi les procédés divers d'intervention administrative, il est certain que le maire peut user de celui qui est pourtant le plus restrictif, l'*interdiction*. Il y a, dans ce sens, une jurisprudence constante du Conseil d'Etat (Cf. Cons. d'Etat, 24 avril 1899, Molin, *Rec.*, p. 296; 24 déc. 1929, Société la Lorraine et Secunda, *Rec.*, p. 803).

Seulement, cette interdiction devra présenter un caractère général. En tout cas, ainsi que nous allons le voir, le Conseil d'Etat se livrera à un examen attentif du but et sanctionnera immanquablement toute velléité de traitement différentiel de la part de l'Administration, qu'il s'agisse d'une hostilité ou d'un favoritisme marqué (Cf. Cons. d'Etat, 5 juillet 1912, Leducq et Descoux, *Rec. pér.*, 690; 9 févr. 1927, du Cleuzion, *Rec. pér.*, 133).

A *fortiori*, le maire pourra-t-il éviter cette réglementation sévère et la remplacer par le procédé moins restrictif de l'*autorisation préalable*.

Enfin, seront naturellement admises la *déclaration* et la simple *réglementation*.

2° *Les éléments du règlement.* — Beaucoup plus que l'emploi du procédé, ce qui importe c'est de préciser le motif.

Ce *motif* lui-même est lié de la façon la plus étroite au *but* visé par la décision du maire et qui, comme en général en matière de police, joue ici un rôle primordial. Ce but, c'est le maintien de l'ordre; le maire pourra prendre toutes mesures nécessaires pour le maintien de l'ordre

public. C'est l'affirmation maintes fois renouvelée des arrêts du Conseil d'Etat (Cf. Cons. d'Etat, 31 juill. 1914, Payen, *Rec. pér.*, 803; 16 juill. 1931, Derloche, *Rec. pér.*, 775.) Mais, du fait même de la prééminence du but dans de telles décisions, ce pouvoir du maire sera naturellement susceptible de l'illégalité qui vient souvent vicier le but des actes administratifs : le *détournement de pouvoir*; le pouvoir est détourné de son but. Or, même en matière de pouvoir discrétionnaire, il peut y avoir détournement de pouvoir, ou plutôt, en matière de but, le pouvoir discrétionnaire n'existe pas. C'est ce qu'expriment les lignes suivantes de M. Bonnard :

« Le détournement constitue une illégalité qui est susceptible de se produire pour tout acte. En effet, en matière de but, il n'y a jamais pour l'Administration un pouvoir discrétionnaire, car il ne lui est jamais laissé pouvoir de libre appréciation quant au but à poursuivre. Le but est toujours motivé par les lois et règlements soit explicitement, soit implicitement. C'est ainsi, notamment, que souvent le but est impliqué dans la nature de l'acte, en ce sens que l'acte, vu sa nature, ne peut poursuivre qu'un certain but. » (4).

D'autre part, pour être susceptible du recours pour excès de pouvoir, le but poursuivi doit être explicité. « Il faut qu'il soit visé dans l'acte lui-même ou encore dans quelque pièce du dossier, ou encore qu'il puisse, par le raisonnement, être déduit des documents présentés au juge. Mais le Conseil d'Etat ne se reconnaît pas le droit de faire enquête pour rechercher les éléments du détournement de pouvoir. » (5).

Voici les principales tendances :

Ainsi que nous l'annoncions déjà à propos du procédé d'interdiction, le Conseil d'Etat annule si la mesure prise

(4) Bonnard, *op. cit.*, p. 37.

(5) Bonnard, *op. cit.*, p. 39.

n'est pas d'ordre général et constitue, pour certains, un régime de faveur. Le cas s'est produit, le plus souvent pour des autorisations de sortir sur la voie publique refusées, non par voie générale, mais à une ou à quelques sociétés de musique seulement. Dans l'espèce suivante (Cons. d'Etat, 18 nov. 1921, Société l'Etoile de Saint-Hilaire, *Rec.*, p. 951), un maire avait refusé à deux reprises à une société de gymnastique de sortir sur la voie publique avec accompagnement de musique. Le Conseil d'Etat jugea que « le refus opposé à la demande de la société requérante n'était justifié, en réalité, par aucun motif tiré de la nécessité du maintien de l'ordre public et avait pour but de favoriser une société rivale » (Cf. dans le même sens : Cons. d'Etat, 1927, Stade Olympique Chabonais, *Rec. pér.*, 917).

De même, ont été annulés par le Conseil d'Etat des arrêtés interdisant à une société — de musique ou de gymnastique, le plus souvent — autorisation accordée précédemment à une autre pour une manifestation analogue. Le principe a été d'ailleurs clairement énoncé dans les termes suivants d'un arrêt de la Cour de cassation du 19 avril 1890 (S. 1892. 1. 425) :

« Si les arrêtés municipaux, généraux par leur nature, peuvent exceptionnellement contenir des prohibitions particulières, applicables seulement à certaines personnes déterminées, c'est seulement lorsque l'objet à réglementer n'est susceptible que d'une mesure individuelle. »

Il y a donc, en définitive, un dosage délicat à établir, un équilibre à trouver entre la réalisation du but et la sauvegarde des droits des administrés :

— d'une part, le but : maintenir l'ordre; intérêt collectif primordial, réalisation vitale pour une société;

— d'autre part, les libertés individuelles à sauvegarder.

C'est ce qu'exprimait, dans la série fameuse des arrêts Baldy (Cons. d'Etat, 10 août 1917, *Rec. pér.*, 642), le conseiller Corneille :

« Pour déterminer l'étendue d'un pouvoir de police dans un cas particulier, il faut toujours se rappeler que les pouvoirs de police sont toujours des restrictions aux libertés des particuliers; que le point de départ de notre droit public est dans l'ensemble des libertés des citoyens que la Déclaration des Droits a solennellement reconnues.

« ... Il faut, à notre avis, choisir d'après ces principes et non pas tout englober dans une prohibition générale, susceptible de dépasser les nécessités qui en forment la raison exclusive. »

Il est, d'ailleurs, parfois réellement difficile pour l'Administration d'assurer à la fois le maintien du bon ordre et le respect des libertés garanties par les lois fondamentales du régime politique actuel. Dans les cas extrêmes, l'interdiction d'une manifestation, avons-nous déjà dit, est de droit. Mais cette interdiction peut-elle être purement préventive ? Autrement dit, un maire peut-il prendre un arrêté d'interdiction en se basant sur des troubles simplement probables ? A cette question, le Conseil d'Etat répond par l'affirmative. Si un maire estime qu'une manifestation — une réunion, par exemple, dans l'espèce de l'arrêt Benjamin (*Dalloz*, 1933. 3. 54) — peut entraîner des désordres très graves, sur la voie publique notamment, et s'il n'est pas en mesure de prendre d'autres dispositions suffisamment efficaces, il peut interdire la manifestation projetée. Il appartient, en effet, au maire non seulement de réprimer des troubles déjà survenus, mais encore de prendre les mesures nécessaires pour éviter les désordres si, en raison des circonstances, ceux-ci apparaissent comme très probables.

Seulement, la question délicate restera toujours celle de l'appréciation de la gravité du trouble, présent ou éventuel. C'est, en effet, un principe non moins certain que toute mesure de police doit être proportionnée au trouble à éviter ou à réprimer. Les restrictions imposées

aux droits et libertés des individus doivent être proportionnées au motif qui les provoque et au but qu'il y a lieu d'atteindre. Ainsi, une mesure trop rigoureuse constituerait un excès de pouvoir (Cf. Cons. d'Etat, 13 mai 1927, arrêt Carrier, *Rec. pér.*, 538).

Dans les cas incertains, il restera toujours le contrôle suprême du Conseil d'Etat, « le grand redresseur des torts de la puissance publique »⁽⁶⁾, au moyen du recours pour excès de pouvoir. Il ne faut pas se dissimuler, d'ailleurs, la difficulté d'un tel contrôle.

Un contrôle d'une efficacité sans doute plus pratique réside dans la concurrence organisée entre les différentes autorités de police, sur la base des principes suivants :

— l'autorité supérieure de police conserve toujours le droit de venir modifier la réglementation de police des autorités inférieures (Cass., 22 juin 1928, D. H., 1928, p. 464);

— l'autorité inférieure de police peut venir modifier les mesures prises par l'autorité supérieure. Toutefois, elle peut seulement ajouter à ces mesures et les aggraver, mais non y retrancher et les atténuer (Cons. d'Etat, 2 mars 1923, Goguet, *Rec. pér.*, 304).

Au Préfet était attribué, d'autre part, un pouvoir de substitution que définissait en ces termes l'article 99 de la loi du 5 avril 1884 :

« Les pouvoirs qui appartiennent au Maire, en vertu de l'article 91, ne font pas obstacle au droit du Préfet de prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été prévu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publique. Ce droit ne pourra être exercé par le Préfet à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au Maire restée sans résultats. » Mais cette

(6) J.-Barthélemy, *op. cit.*, p. 301.

concurrence des autorités de police, en vue du maintien de l'ordre public, était, somme toute, assez restreinte. Le pouvoir de police était fortement décentralisé.

L'effort du *décret-loi* du 23 octobre 1935 a tendu justement, en même temps qu'il attribuait aux manifestations un régime plus restreint, à « recentraliser », dans une certaine mesure, ces pouvoirs de police.

SECTION II.

Le régime du décret-loi du 23 octobre 1935.

Au seul régime de police sous lequel, en l'absence d'une loi spéciale, se trouvaient placées les manifestations, le décret-loi du 23 octobre 1935 a apporté des restrictions importantes. Surtout, il a opéré une distinction d'une importance essentielle. En effet, après avoir confirmé le principe d'interdiction de la loi de 1881 pour les réunions sur la voie publique, l'article 1^{er} du décret-loi s'exprime ainsi :

« Sont soumis à l'obligation d'une déclaration préalable... d'une façon générale toute manifestation sur la voie publique. Toutefois, sont dispensées de cette déclaration les sorties sur la voie publique *conformes aux usages locaux.* »

Quel sens exact faut-il donner à cette distinction ? Quelle portée a-t-elle ?

Etant donné les circonstances connues au cours desquelles a été élaboré ce texte, il semble tout d'abord hors de doute que ses auteurs ont eu l'intention, bien que ne les désignant pas explicitement, de créer un régime spécial pour les manifestations politiques. A ce titre, les déclarations suivantes, tirées de l'exposé des motifs, ne sont-elles pas suffisamment significatives ?

« Différents projets relatifs aux manifestations sur la voie publique sont en instance devant le Parlement et ont

donné lieu à des discussions approfondies devant les commissions compétentes. Il importe cependant, en présence des atteintes de plus en plus fréquentes portées à l'ordre et à la tranquillité publique, de réaliser d'extrême urgence les dispositions essentielles contenues dans ces projets... » (7).

Au reste, ces lignes n'autorisent-elles pas à affirmer qu'il s'agissait, dans la pensée du législateur, des manifestations politiques au sens large, englobant aussi bien les manifestations de partis politiques que celles de groupements idéologiques ou même professionnels ? Aucune ne sera vraisemblablement conforme aux usages locaux et elles se classeront toutes dans la première catégorie.

Leur régime sera donc celui de la déclaration préalable. Il est inspiré par le souci primordial de parer aux inconvénients pouvant résulter pour la paix publique de la carence éventuelle des autorités locales en face des manifestations politiques. A une période où l'opinion publique se montrait particulièrement nerveuse, ce genre de manifestation, par ses répercussions possibles, débordait largement le cadre local. Le gouvernement avait sa responsabilité trop engagée au maintien de l'ordre pour ne pas vouloir pour lui-même ou pour ses représentants immédiats, les préfets, un renforcement de pouvoirs. Tel était l'argument mis en valeur dans le rapport au Président de la République :

« Souvent les mouvements d'opinion précurseurs de troubles ne peuvent être exactement connus à l'intérieur de la commune... Les troubles qui en résultent ne sont pas localisés dans l'intérieur de celle-ci..., enfin l'autorité municipale ne possède pas sur place les moyens de les

(7) Ce même jour, d'ailleurs, étaient pris simultanément trois décrets pour la protection de l'ordre public :

- décret sur la détention d'armes;
- décret sur les manifestations;
- décret sur les ligues.

réprimer, soit d'abord par des mesures préventives, soit ultérieurement par la force. »

D'autre part, à une époque où l'opinion publique, désaxée, gardait mal son sang-froid, le maire, investi de la compétence de police, aurait-il toujours l'impartialité ou l'énergie suffisante pour faire rigoureusement respecter la loi par ceux-là mêmes à qui il devait son mandat; et ne serait-il pas tenté, au contraire, de l'appliquer trop rigoureusement à ceux qui n'étaient pas de ses électeurs ?

Par le système de la déclaration — la déclaration sera faite trois jours francs au moins avant la date de la manifestation et quinze jours au plus; donc, pour le dimanche, le mercredi au plus tard; elle devra porter trois signatures et indiquer, de plus, un domicile élu — le législateur a obligé le maire à prendre en considération toutes les manifestations non conformes aux usages locaux, et il a attribué, d'autre part, au gouvernement, par l'intermédiaire du Préfet, un droit de regard permanent sur les décisions municipales en cette matière : « Si l'autorité investie des pouvoirs de police estime que la manifestation projetée est de nature à troubler l'ordre public, elle l'interdit par un arrêté qu'elle notifie immédiatement aux signataires de la déclaration au domicile élu. Le maire transmet dans les vingt-quatre heures la déclaration au Préfet. Il y joint, le cas échéant, une copie de son arrêté d'interdiction. Le Préfet peut, dans les conditions prévues par la loi du 5 avril 1884 — c'est-à-dire après mise en demeure — soit prendre un arrêté d'interdiction, soit annuler celui qui a été pris. » (Art. 3.)

Remarquons le caractère exceptionnel que revêt, dans ce décret-loi, la déclaration de manifestation. En réalité, on a commis là, volontairement ou non, une confusion de terme. Ce régime de déclaration a tous les caractères et tous les effets d'un régime d'autorisation préalable. C'est un degré bien plus sévère de la prévention.

Il s'agit là en somme, pour les manifestations « non conformes aux usages locaux », d'un régime légal prohibitif. C'est restreindre d'autant les pouvoirs de police du maire, réduire considérablement sa marge d'appréciation. Il ne fera preuve d'initiative que dans des circonstances extraordinaires. Surtout que les instructions du ministère de l'Intérieur ont renforcé le décret dans un sens encore plus restrictif. Du seul domaine de la rue visé primitivement, on en a étendu l'application à des réunions en lieux clos et couverts. En abusant de ce texte, on atteindrait ainsi le droit de réunion par une voie aussi illégale que détournée. « Sous la monarchie de juillet, la campagne des banquets avait été organisée parce que les réunions n'étaient pas libres. Aujourd'hui, certains djeuners ont été interdits. »⁽⁸⁾

Cette tendance nettement centralisatrice du décret-loi du 23 octobre 1935 était complétée par un autre décret du 30 octobre 1935, relatif à la réorganisation des services de la police administrative : « Quand le maintien de l'ordre sera menacé dans une ou plusieurs communes limitrophes, le Préfet pourra, par un arrêté motivé, se substituer aux maires intéressés pour exercer les pouvoirs de police prévus aux alinéas 2 et 3 de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884. »

Si les manifestations politiques semblent essentiellement en cause dans ce premier alinéa de l'article 1^{er}, sont-elles les seules visées ? En face d'elles, il reste, suivant les termes mêmes du décret-loi, « les sorties sur la voie publique conformes aux usages locaux ». Notons que dans le projet du gouvernement de 1934, les « usages locaux » étaient déterminés par un arrêté préfectoral.

Mais, en présence de cette expression : « conformes aux usages locaux », il est impossible de ne pas songer à une

(8) Bédier, *op. cit.*, p. 246.

autre grande catégorie de manifestations : les manifestations religieuses, c'est-à-dire surtout les processions. Dans l'appréciation des mesures de police auxquelles elles peuvent être soumises, une jurisprudence maintenant constante du Conseil d'Etat distingue, ainsi que nous le verrons ultérieurement, entre les processions « conformes aux traditions locales » — qui jouiront d'un régime très large — et les processions « non traditionnelles » — soumises à un régime beaucoup plus sévère. Le rapprochement ne s'impose-t-il pas entre l'expression « conforme aux traditions locales », dont s'est servi le Conseil d'Etat dans sa jurisprudence des manifestations extérieures du culte, et les termes « conformes aux usages locaux », de notre décret-loi ?

Seront donc soumises à la déclaration non seulement les manifestations politiques qui ne se trouveront qu'exceptionnellement « conformes aux usages locaux », mais encore les manifestations extérieures, exceptionnelles du culte. Il en serait de même d'ailleurs des sorties sur la voie publique des sociétés musicales ou sportives. Mais elles sont, le plus souvent, conformes à des usages locaux et tombent donc sous le régime de faveur prévu par le dernier alinéa de l'article 1^{er}. Y tombent également les processions traditionnelles sur lesquelles nous reviendrons, puisqu'elles font l'objet d'un régime spécial.

Est-ce à dire que les sorties sur la voie publique visées par cet alinéa échappent à toute intervention de police ? Et sont-elles assurées par ces termes d'une liberté absolue, quelles que soient les circonstances de temps et de lieu ? Au contraire; elles restent sous le régime de police général de la loi de 1884, régime que le décret-loi de 1935 n'a pas voulu abolir, mais auquel on a simplement soustrait certaines manifestations, à raison de leur condition spéciale. Les autres ne sont pas visées par la réglementation spéciale du décret; c'est donc pour elles le régime

antérieur de liberté qui subsiste avec les seules restrictions que le maire pourra apporter, en vertu de ses pouvoirs précités de police.

Telles sont les possibilités actuelles de réglementation des cortèges civils et, en général, des manifestations non soumises à un régime spécial. Pourtant, au cas où les « usagers » ne reconnaîtraient pas la force obligatoire de ces dispositions et ne se conformeraient pas à leurs prescriptions, il faudra munir l'autorité administrative de moyens propres à en assurer l'application certaine.

Cette méthode, la *coercition administrative*, nous allons, dès maintenant, en rappeler les principes.

II. — LA COERCITION

Face à la réglementation, procédé normal de l'Administration, se placent les moyens d'exécution forcée qui constituent la coercition administrative :

— d'abord des *mesures individuelles*, premier degré dans la voie de la contrainte, du fait que ceux auxquels elles s'appliquent sont nommément visés;

— enfin, à un degré supérieur de coercition, correspond l'emploi de la *force matérielle*.

A. — LES MESURES INDIVIDUELLES.

Adoptant la classification de M. Hauriou, nous en distinguerons deux catégories :

D'abord, nous trouvons des ordres ou défenses donnés à une ou plusieurs personnes déterminées nommément ou, en tout cas, individualisées suffisamment. Ces ordres et défenses doivent, d'ailleurs, s'appuyer sur une disposition générale, loi ou règlement. Remarquons qu'ils constituent déjà des formes d'exécution. Ils se présentent sous forme de décisions écrites, émanant des autorités de police

administrative. Ils peuvent aussi être des ordres verbaux, émanant d'agents de police subordonnés. Ils sont alors un préliminaire à l'emploi de la coercition.

Une seconde catégorie comprend des autorisations données à un ou plusieurs individus déterminés, soit d'exercer une certaine activité, soit de ne pas se conformer à une règle déterminée.

Indiscutablement, il y a déjà là un premier pas sur la voie de la coercition. Le second va être franchi avec l'emploi de la force matérielle.

B. — L'EMPLOI DE LA FORCE MATÉRIELLE.

Nous sommes ici en présence de l'emploi direct, par l'autorité administrative, de la force publique. Avant tout, il s'agira là d'arriver à un certain résultat de fait. Tantôt ce sera des rassemblements sur la voie publique à disperser, tantôt on procédera à une perquisition dans un immeuble ou à une expulsion, tantôt on fera fermer un débit de boissons. L'analogie de ces cas différents vient de ce qu'ils constituent tous un état de fait troublant l'ordre public et qu'il importe de modifier immédiatement. Cette urgence n'est-elle pas le fondement essentiel d'une telle action ?

SECTION PREMIÈRE.

Le fondement de la coercition.

La justification de ces mesures coercitives nous semble, en effet, toute pratique. Dans des circonstances données, il importera spécialement que l'ordre soit maintenu. A des troubles particulièrement graves, il faudra opposer des moyens énergiques, conformément au vieil adage : « Force doit toujours rester à la loi. » Il faudra pourtant s'entourer des précautions nécessaires pour éviter des

abus, car si, en matière de police, on peut dire, dans une certaine mesure, que « la fin justifie les moyens », cela n'est vrai que dans certaines limites.

M. Hauriou, analysant avec précision dans son *Traité de droit administratif*⁽⁹⁾ la décision de l'autorité qui applique la coercition, insiste sur toute la différence qui la sépare d'une condamnation pénale : « Il s'agit là, au contraire, d'un acte administratif ayant pour but d'obtenir par la force une obéissance de fait immédiate à un ordre donné ou de faire disparaître un obstacle de fait qui empêche l'exécution d'une opération administrative. »

Ce qui distingue encore cette mesure d'une condamnation pénale, c'est le caractère essentiellement provisoire de la situation créée. Du fait qu'elles se conçoivent seulement comme indispensables au rétablissement de l'ordre public, les mesures ainsi prises devront disparaître dès que le but visé aura été atteint. Les arrestations ou expulsions opérées ne devront pas être maintenues, les locaux restitués à leur propriétaire, etc. Encore faudrait-il qu'aucun élément délictueux ne vienne compliquer la situation. « Il est vrai que force doit rester à la loi, c'est-à-dire à l'autorité, mais, une fois le principe d'autorité satisfait, la force doit disparaître et les choses doivent être remises en état. » (Cf. note sous *Conflits*, 2 nov. 1902, Société immobilière Saint-Just, S. 1904. 3. 17).

SECTION II.

Les conditions d'emploi de la coercition.

Les principes sont ceux qui dominent toute la procédure d'exécution forcée par la voie administrative. Il importe pourtant, dans l'emploi de ces procédés, de distinguer une double solution : celle de la doctrine ancienne et celle de la doctrine nouvelle.

(9) Hauriou, *Droit administratif*, 10^e éd., p. 243.

D'après la doctrine ancienne, les voies d'exécution administratives devront être employées à défaut de voies judiciaires. Au contraire, la doctrine plus récente pose à cette exécution administrative des conditions très précises. Délaissant le principe supérieur dont s'inspire la doctrine première, elle pense surtout aux abus et à l'arbitraire qu'il convient d'éviter. Dans ce but, elle entoure l'exécution administrative des conditions suivantes :

— il faut, d'abord, un texte de loi prévoyant l'usage de la contrainte administrative; la seule exception admise à ce principe est au cas de péril imminent;

— il faut, ensuite, qu'il y ait vraiment lieu à exécution forcée, que cette exécution soit indispensable au maintien de l'ordre public;

— il faut, de plus, qu'il y ait urgence à l'emploi. Ce n'est qu'en présence d'un but impérieux qu'une telle mesure sera acceptable;

— il faut, enfin, toujours en considération de cette idée de but, limiter les mesures au strict nécessaire.

Urgence, caractère subsidiaire, emploi minimum, tels sont les principes qui régissent l'emploi actuel de la coercition administrative. Quelles sont les conditions pratiques de sa mise en mouvement ?

SECTION III.

Eléments et degrés de la coercition.

Concilier les principes précédents de l'exécution forcée avec les nécessités d'une action qui, intervenant comme « ultime raison », devra nécessairement être efficace, tel est le délicat problème à résoudre.

L'instrument de la coercition administrative est la force publique. Ce terme comprend, avons-nous déjà dit, la force publique civile et la force publique armée. Mais si

les raisons d'intervenir sont les mêmes pour toutes deux, les principes d'action diffèrent, ainsi que les moyens employés, suivant qu'il s'agit de la force civile ou de la force militaire.

§ 1. — La force civile en action.

L'importance numérique et les moyens d'action de la force civile ne lui permettent pas, en général, une intervention de grande envergure. Il faut d'ailleurs faire aussitôt une exception, et elle n'est pas négligeable, pour la police parisienne. En province, le nombre des gardiens de la paix est, dans la grande majorité des villes, insuffisant pour un emploi efficace en face de manifestations déjà organisées. A Paris, certes, l'effectif est beaucoup plus important. Mais le service ordinaire quotidien (circulation, surveillance) disperse les agents sur toute la superficie de la capitale. L'emploi en masse ne sera possible que par la constitution de forces de réserve : ce sont les brigades centrales.

D'autre part, cette insuffisance numérique n'est pas compensée par des moyens d'action d'une efficacité suffisante. Incontestablement il y a eu des améliorations, un essai d'adaptation de la technique aux exigences modernes de la mission (moyens de déplacement, dispositif d'alerte); pourtant, c'est encore insuffisant. Enfin, pour parer à la gravité de la situation, en face de manifestations souvent très violentes, la force civile ne dispose pas de cette ultime raison ou de cette persuasive menace : l'emploi des armes. Le bâton blanc dûment asséné, la pèlerine en moulinet, voire même la pointe des souliers ferrés, ne sont guère des arguments qu'on puisse opposer avec succès à des milliers d'hommes, quand ils sont armés et passionnés.

Nonobstant ses insuffisances, la force civile n'en a pas

moins le rôle principal à jouer. La force armée intervient surtout pour réprimer, en face de troubles déjà existants. A la force civile, au contraire, il importe de veiller en permanence à ce que le trouble ne naisse pas, de le prévenir. Mais il importe de préciser les limites de son action et de ses droits.

*
**

Du fait de cette action préventive, des questions délicates vont, en effet, se poser. Résumons-les : ou bien on accordera à la police de larges moyens et la liberté individuelle risquera d'être sacrifiée; ou bien on sauvegardera les principes, mais on réduira ainsi la police à l'impuissance.

La question des « *immobilisations préventives* » et de l'article 10 du Code d'instruction criminelle en est une récente attestation.

A l'occasion d'événements de l'actualité, du retour d'une date consacrée, d'un conflit professionnel, on craint des manifestations qui risquent d'entraîner d'incalculables conséquences. L'opinion publique se montre particulièrement nerveuse; elle est influencée par des affiches, par la presse. Quels sont les fauteurs ? On a des présomptions, mais point de preuves, puisqu'aucun fait n'a été encore accompli. L'autorité responsable de l'ordre public va-t-elle se borner à attendre la naissance de ces troubles pour les réprimer ? se contentera-t-elle de prévoir des mesures adéquates pour rétablir l'ordre, le moment venu ? Certaines autorités de police n'ont pas voulu s'en tenir à cette action trop aléatoire. Elles ont invoqué un texte, l'article 10 du Code d'instruction criminelle, ainsi rédigé : « Les Préfets des départements et le Préfet de Police à Paris pourront faire personnellement ou requérir les officiers de police judiciaire, chacun en ce qui le concerne,

de faire tous actes nécessaires à l'effet de constater les crimes, délits et contraventions et d'en livrer les auteurs aux tribunaux, chargés de les punir... »

Ce texte mettait la liberté individuelle entre les mains de l'Administration. Ainsi, même en l'absence de preuves formelles, on pouvait s'assurer de la personne ou des écrits des individus suspectés. On organisait des rafles, des perquisitions. On mettait certains individus en état d'arrestation, se réservant de préciser, par la suite, l'inculpation. Mais cette inculpation, on ne pourra pas toujours la formuler. On relâchera alors le prévenu dès que l'utilité pratique de son « immobilisation » cessera. On arrêtera ainsi, quelques heures avant la date fixée, des militants politiques, leaders d'un parti qui avait organisé une manifestation n'allant pas sans danger pour l'ordre public. La situation « évoluée », on les relâchera; le but sera atteint. En les immobilisant, on les a mis dans l'impossibilité de réaliser leur éventuelle intention. Il ne faut pas voir là une action pénale, mais seulement une nécessité pratique.

Notons bien d'ailleurs qu'en bonne analyse juridique, l'article 10 ne pouvait pas fournir de bases à des mesures préventives. Le Code le dit bien, il s'agit de *constater* des « infractions ». Elles sont déjà commises, il y a déjà des coupables. Ce n'est donc pas du domaine de la *prévention*. Seulement l'article 10 servait de « paravent » à ces mesures préventives. Il était une marge discrétionnaire, un blanc-seing accordé pour le maintien de l'ordre aux Préfets en général, et particulièrement au Préfet de police.

Dans son essence, d'autre part, l'article 10 n'était pas conforme à l'esprit de notre droit public. Il en violait l'un des grands principes : celui de la séparation des pouvoirs ⁽¹⁰⁾. Mais surtout l'usage risquait d'en être abusif, et ce texte pouvait offrir de commodes raisons à un éven-

(10) Cf. J.-Barthélemy, *op. cit.*, p. 102 et suiv.

tuel césarisme policier. M. Lépine ne déclarait-il pas dans ses *Mémoires* que cet article permettait d'user de véritables « lettres de cachet » ? On eut peur pour la liberté individuelle, et la loi du 7 février 1933 supprima l'article 10.

Seulement on s'aperçut alors qu'on avait dangereusement désarmé les responsables de l'ordre, à moins qu'ils ne veuillent passer outre, risquant alors de commettre une illégalité. « On ne fait pas la police avec des archevêques », disait en manière de boutade M. Painlevé. La loi du 23 mars 1935 a rétabli, dans une certaine mesure, les anciennes dispositions. Les Préfets ne recouvrent les pouvoirs de l'article 10 que dans les cas où la sécurité de l'Etat est en question. Cette nouvelle disposition permet d'atteindre les entreprises contre le régime et l'ordre public. D'autre part, pour parer à l'objection d'arbitraire, la loi décide que le Préfet devra se dessaisir, dans les vingt-quatre heures, entre les mains du Procureur de la République. L'autorité administrative ne fait que les préliminaires.

Ainsi semble conciliée la sauvegarde de la liberté individuelle avec la nécessité d'une action préventive rapide.

*
**

Poursuivant ces étapes de la prévention, nous arrivons à des mesures plus immédiates : l'action de la force civile en face d'une manifestation en voie de formation.

La première condition est que la police soit présente, ait donc été alertée. Tantôt on aura prévu la manifestation, et il y aura un service d'ordre; tantôt ce seront les agents de la surveillance qui donneront l'alerte et demanderont du renfort.

Sachant les difficultés qu'elle rencontrerait en présence d'importants groupements humains organisés, la police civile s'efforcera, d'abord, d'empêcher leur formation sur

la voie publique. « Circulez ! » telle sera la première injonction des agents de police à ceux qui sembleraient oublier l'usage normal de la rue. Devant l'inertie des manifestants ou des badauds, la voix s'accompagnera souvent du geste. Celui-ci sera plus ou moins brutal : tantôt simple refoulement progressif au moyens de cordons de police, tantôt bourrades sur des isolés ou charges de plus en plus énergiques. La situation est délicate. Isoler et intimider les manifestants, voilà le but. Mais il faut éviter de faire passer dans le camp hostile, par des brutalités inutiles, la foule des spectateurs et des badauds, qui attend encore pour prendre parti. C'est la question du « passage à tabac » ⁽¹¹⁾, pratiqué trop souvent sur d'inoffensifs passants, victimes de leur curiosité. La légitime défense qu'ils pourraient opposer serait, d'ailleurs, le plus souvent, une imprudence. Il vaut mieux obéir, quitte à réclamer.

A côté de ses indéniables mérites, la Police a trop souvent commis ainsi des erreurs de tactique. Est-ce manque de sang-froid ou manque de psychologie ? Non pas d'une théorique étude de la « psychologie des foules » à laquelle nos braves agents n'auraient guère, sinon le goût, du moins les loisirs de se livrer, mais simplement d'un peu de bon sens. Et n'a-t-on pas enregistré, parfois, la carence, plus ou moins excusable, d'un encadrement qui ne fut pas toujours à la mesure d'un rôle particulièrement délicat ? On a regretté souvent qu'il manquât ainsi à la Police un règlement du service en cas d'attroupements et de manifestations capables d'inspirer la tactique des chefs et d'assurer l'instruction des agents.

Mais, en raison de sa constitution et de ses moyens, il faut toujours considérer que la Police civile aura une

(11) Indiquons que le « passage à tabac » constitue une faute personnelle à la charge des agents (Conflits, 23 mars 1922).

action d'autant plus efficace qu'elle sera plus tôt entreprise.

En face de troubles fortement organisés interviendra la force armée.

§ 2. — Emploi de la force armée.

Nous ne reviendrons pas sur le principe de sa mise en mouvement : la réquisition. Nous insisterons, au contraire, sur le mode d'emploi.

Rappelons, d'abord, le principe d'emploi exprimé dans l'article 14 de l'instruction interministérielle sur « *la participation de l'armée au maintien de l'ordre* », avec mise à jour du 14 janvier 1933 : « Tant que dure l'effet de la réquisition, l'autorité militaire reste seule juge des moyens de son exécution. » En particulier, la fixation des effectifs à employer au maintien de l'ordre est une prérogative exclusive de l'autorité militaire. Elle les détermine en tenant compte : d'une part, des indications et avis de l'autorité requérante; d'autre part, des ressources dont elle peut disposer en propre dans l'étendue de son commandement et de celles qu'elle est susceptible de recevoir du ministre de la Guerre.

Mais si les indications et avis de l'autorité requérante constituent un des éléments importants de la décision de l'autorité requise, ils ne sauraient engager cette dernière. Dans l'instruction précitée, l'article 13 insiste sur la nécessité de la liaison : « Au cours de la période d'exécution, l'autorité militaire doit se maintenir en liaison avec l'autorité civile, et elle est tenue de la consulter, à moins de cas de force majeure, sur la convenance et l'opportunité des moyens d'action qu'elle se propose de mettre en œuvre. »

Si la participation de l'Armée au maintien de l'ordre n'est pas dans sa mission normale, son éventualité est pourtant techniquement prévue.

Il existe généralement dans chaque garnison, aux termes des prescriptions de l'article 17 de l'instruction de 1934, un *plan de protection*, correspondant soit à des troubles généralisés, soit à certaines éventualités particulières. Etabli en collaboration entre les autorités civiles et militaires, il prévoit spécialement les points à garder, les effectifs à y consacrer, les troupes à réserver. En un mot, il facilite la participation rapide de l'Armée au maintien de l'ordre public.

Quant à l'emploi des troupes, il se fera dans l'ordre suivant :

— d'abord, les troupes de la Gendarmerie et de la Garde mobile;

— ensuite, les troupes de ligne *montées* et, seulement en cas de nécessité absolue, les troupes *d'infanterie*. Les hommes seront munis de l'armement individuel normal (fusil, mousqueton), à l'exclusion de l'armement collectif. Ainsi fusil-mitrailleur, mitrailleuses, engins, grenades, ne seront employés que sur ordre exceptionnel; de même, chars, auto-mitrailleuses.

Les moyens de « défenses accessoires », efficaces seulement en défensive, sont naturellement autorisés (réseaux de fil de fer, chevaux de frise, etc.).

L'emploi doit se faire en unités constituées — minimum une section (40 hommes) — sous les ordres d'un officier. Le rôle du chef est, en effet, délicat, et l'article 19 le lui rappelle : « Tout officier désigné pour ce service doit, aux qualités d'énergie et de sang-froid, indispensables au commandant d'une troupe dans ces circonstances délicates, joindre le tact nécessaire dans les rapports avec l'autorité

civile; il doit veiller avec soin à ce qu'il ne soit porté aucune atteinte à la dignité en même temps qu'au prestige de la force armée. »

Si l'officier doit accepter tous ces devoirs, son droit de commandement doit, par contre, être intégralement respecté : « Les troupes de toutes catégories ne reçoivent d'ordres que de leurs chefs militaires, quelque réduit que soit leur effectif. » Cette règle a été souvent méconnue, et c'est fort regrettable. Devant la *Commission d'enquête du 6 février*, d'éminents officiers supérieurs ont signalé cette déplorable pratique : « A Paris, a déclaré un commandant de la Garde mobile, on nous prend nos hommes par pelotons, quelquefois par demi-pelotons. Quoique commandant, nous n'avons guère qu'un rôle de surveillance, nous n'avons pas un commandement effectif. » On comprend l'amertume qu'exprimait d'autre part un colonel de la Garde républicaine en voyant un simple inspecteur de police disposer de ses troupes, souvent à tort et à travers.

Faut-il montrer les inconvénients de telles méthodes ? Les hommes ne seront pas commandés par leurs chefs habituels, facteur essentiel de rendement. Ils ne seront pas commandés militairement ni soumis à cette « reprise en mains » si efficace pour établir l'élan et la cohésion. Les unités seront éparpillées; les missions ne seront pas réparties suivant un « ordre » d'ensemble et les responsabilités moins nettement assurées. Enfin, si du point de vue civil le vieil adage doit subsister : « *Cedant arma togæ* », il serait injuste et humiliant pour des officiers de se voir refuser, dans leur fonction normale, les prérogatives auxquelles ils ont droit.



Nous en arrivons maintenant au degré suprême de la coercition administrative : *l'emploi des armes*. Vu ses con-

séquences irréparables, on entoure ce procédé de précautions minutieuses.

D'abord, il ne faut pas qu'il puisse y avoir équivoque, dans l'esprit des manifestants, sur l'imminence de son emploi. C'est dans ce but qu'ont été instituées les fameuses sommations dont nous avons parlé plus haut ⁽¹²⁾. Nous les avons gardées telles que la loi martiale nous les a transmises. Leur insuffisance est manifeste; pourquoi ne pas les rendre plus efficaces ? On a proposé l'emploi, à cet effet, de mégaphones ou de diffuseurs assez puissants pour que cette admonestation rituelle ne soit pas chose vaine. Mais ceux-ci nécessiteraient une certaine installation difficilement compatible avec l'extrême mobilité des manifestations. Toujours dans le même but, pour éviter toute équivoque autour de l'emploi du feu, l'instruction de 1934 interdit formellement le tir à blanc et le tir en l'air, qui risquent de tromper les manifestants.

D'autre part, l'usage des armes, s'il doit se faire au commandement de l'autorité militaire, ne sera pas laissé à sa discrétion. D'après les dispositions de l'article 25 de la loi du 3 avril 1791, le recours aux armes devra faire l'objet d'une réquisition spéciale et être expressément autorisé par un « officier civil », sauf les deux exceptions déjà signalées.

Dans l'appréciation très délicate de la gravité des circonstances, la troupe, et particulièrement les officiers, doivent s'employer à éviter tout usage inutile des armes, en faisant preuve, jusqu'aux dernières limites, du calme, du sang-froid, de la patience et des sentiments d'humanité dont ils sont coutumiers.

Enfin, le tir devra être interrompu immédiatement après les premiers coups. Il importe de réduire au strict nécessaire les conséquences tragiques de cet ultime procédé.

(12) A cet effet, toute troupe appelée à marcher pour une réquisition doit comporter un tambour, clairon ou trompette.

*
**

Telles sont les conditions d'emploi de cette contrainte administrative qui dispose de toutes les nuances de la coercition. Sa nécessité ne fait pas plus de doute que son efficacité.

Mais si les principes de son intervention n'ont guère vieilli depuis 1791, peut-on en dire autant de sa technique et du processus ritualiste qui entoure son intervention ? Des progrès ont été accomplis; mais ils sont encore insuffisants. Qu'on perfectionne les moyens techniques pour augmenter, en particulier, la mobilité des forces de police. La collaboration toute récente et exceptionnelle de l'avion au métier de la police ne serait-elle pas une efficace innovation à généraliser ? Faut-il insister, d'autre part, sur la nécessité d'une motorisation massive ? Qu'on donne au personnel une instruction de spécialistes qui le préparera utilement à sa mission en développant le sens tactique des chefs et l'esprit de discipline des subordonnés. Ainsi, la Police remplira-t-elle, avec le maximum d'efficacité, sa mission de gardienne de l'ordre public.

Voilà donc les éléments principaux du régime actuel des manifestations et des cortèges. Régime qui s'est toujours développé sous l'influence des nécessités pratiques du moment. Il n'a pas l'ampleur d'un régime solennel et définitif, qu'affirmerait seule une loi substantielle sur les manifestations. De plus, ainsi que nous l'avons prouvé, une telle affirmation serait plus conforme à nos traditions politiques. Tel qu'il est pourtant, ce régime se signale par une souplesse suffisante lui permettant de s'adapter aux exigences multiples qu'imposent les « cas » quotidiens.

CHAPITRE III

LES MANIFESTATIONS RELIGIEUSES ⁽¹⁾ ET LEUR REGIME EXCEPTIONNEL

Il s'agit ici des manifestations *extérieures* du culte, et plus spécialement des *processions*.

Comme les autres manifestations, elles se réclament, à la fois, de la liberté individuelle et de la liberté d'opinion. Mais, en outre, la liberté de manifester une opinion religieuse est spécialement garantie par l'article 27 de la loi du 9 décembre 1905 sur la *liberté des cultes*, qui a abrogé les articles organiques de l'an X, et qui s'exprime en ces termes : « Les cérémonies, processions et autres manifestations extérieures d'un culte continueront d'être réglées en conformité des articles 94 et 97 de la loi du 5 avril 1884. » De plus, au sein de ce régime de police, où les plaçait ainsi la loi, le Conseil d'Etat, après l'évolution que nous allons retracer, leur a donné un statut jurisprudentiel exceptionnel.

Parmi les manifestations religieuses, celles à l'histoire juridique la plus riche sont les processions. Pendant toute la période concordataire, elles sont régies par l'article 45 des articles organiques : « Aucune cérémonie religieuse n'aura lieu hors des édifices consacrés au culte catho-

(1) Cette étude du régime des processions a été traitée déjà de façon complète. Nous n'en retiendrons que l'essentiel, par symétrie, renvoyant pour le reste à l'étude excellente de A. Foesier. *Les manifestations cultuelles sur la voie publique en France* (thèse Paris, 1927), ou encore à la brochure de P. Souty, *Le régime des manifestations collectives* (Cahiers de l'action populaire, Paris, 1930).

lique, dans les villes où il y a différents cultes. » C'est sur cet article que l'on appuyait l'interdiction qui subsista jusqu'à la loi de séparation.

Son instigateur, M. Combes, avait prévu dans son projet du 10 novembre 1904 un article 11 prohibant absolument « toutes cérémonies, processions ou autres manifestations religieuses sur la voie publique, à l'exception des convois funèbres ». Ce système de l'interdiction, M. Rouvier, successeur de Combes, aurait voulu le remplacer par celui de l'autorisation préalable. On trouva finalement un compromis entre ces deux tendances. C'est l'article 27 de la loi de séparation des Eglises et de l'Etat du 9 décembre 1905 : « Les cérémonies, processions et autres manifestations extérieures d'un culte continueront d'être réglées en conformité des articles 94 et 97 de la loi du 5 avril 1884. »

Il n'y aurait donc pas lieu d'étudier à part ces manifestations, si le Conseil d'Etat n'était venu fixer, dans une jurisprudence abondante et assez mouvementée, le contenu des pouvoirs de l'autorité de police, dont elle restreint d'ailleurs singulièrement, en cette matière, le pouvoir discrétionnaire.

Que comprennent donc ces manifestations religieuses ? D'abord les *convois funèbres* et, surtout, les *processions*.

Au sujet du caractère mi-civil, mi-religieux des *convois funèbres*, nous rappellerons simplement la définition que donnait, dans son article 18, le décret du 23 prairial an XI : « Les cérémonies précédemment usitées pour les convois, suivant les différents cultes, sont autorisées, et il sera libre aux familles d'en régler les dépenses, suivant leurs moyens et facultés. Mais, hors de l'enceinte de l'Eglise et des lieux de sépulture, les cérémonies religieuses ne seront permises que dans les communes où l'on ne professe qu'un seul culte, conformément à l'article 48 de la loi du 18 germinal an X. »

La matière des *processions* est beaucoup plus complexe.

Tout d'abord, quelle est leur définition exacte ? Si nous nous reportons aux prescriptions du droit canon, nous verrons que l'Eglise ne reconnaît une procession qu'en présence de la réunion des quatre conditions suivantes :

- 1° marche ordonnée du clergé et du peuple;
- 2° port solennel de la croix en tête du cortège;
- 3° clergé revêtu de ses ornements sacerdotaux;
- 4° chants et prières.

Munis de cette définition, rappelons les phases principales de l'évolution jurisprudentielle.

La première étape en est la reconnaissance du régime de droit commun. Pouvoir discrétionnaire reconnu au maire dans les limites du domaine de police (Cons. d'Etat, 22 déc. 1876, D. 1877. 3. 33).

Ensuite, c'est la naissance d'un régime de faveur, dont bénéficieront d'abord les cortèges funèbres et, par ricochet seulement, les processions. En effet, les convois funèbres étant ainsi protégés, quand un maire interdisait en bloc toutes les manifestations cultuelles, le Conseil d'Etat annulait également en totalité son arrêté et les processions se trouvaient ainsi indirectement habilitées (Cons. d'Etat, 10 janv. 1911, Nicole et Vapeau, *Rec. pér.*, 52).

Par la suite, le Conseil d'Etat, se montrant de plus en plus libéral, accorda à certaines processions les mêmes garanties qu'aux convois funèbres. Il s'agissait particulièrement de processions du jour des Morts (Cons. d'Etat, 26 déc. 1913, Abbé Deguile, 1^{er} mai 1914, Abbé Didier, S. 1917. 3. 23 et la note d'Hauriou).

« Attendu, disait l'arrêt Didier, que l'interdiction des processions proprement dites pouvait se justifier par le souci d'éviter toute cause de troubles sur la voie publique, mais qu'aucun motif tiré de la nécessité de maintenir l'ordre public ne pouvait être invoqué pour légitimer la

prohibition de cérémonies, telles que les visites processionnelles au cimetière qui, sous la conduite du prêtre revêtu de ses habits sacerdotaux, ont eu lieu les 1^{er} et 2 novembre et constituent, dans cette commune, une cérémonie *traditionnelle* se rattachant au culte des morts. »

Persévérant dans cette voie, le Conseil d'Etat a élaboré la jurisprudence actuelle, basée sur la distinction fondamentale entre les processions traditionnelles et les processions non traditionnelles.

A. — LES PROCESSIONS TRADITIONNELLES.

Ce sont, d'abord, celles des grandes fêtes de l'année religieuse : Rameaux, Pentecôte, Fête-Dieu, Assomption, Toussaint.

Ce sont encore certaines processions locales traditionnelles, même si elles ont été interrompues.

En principe, ces cérémonies font partie, d'après le Conseil d'Etat, du libre exercice du culte et constituent des traditions locales. L'autorité municipale ne peut les interdire que si elles constituent une menace pour l'ordre public. On ne pourra même pas user de ces procédés plus libéraux de réglementation que constituent l'autorisation préalable ou la déclaration.

Dans ces limites, on doit pourtant reconnaître une réglementation possible, dans l'intérêt des usagers de la voie publique et pour la bonne circulation, réglementation comportant, par exemple, le tracé d'itinéraires (Cf. arrêts Cons. d'Etat : 9 mars 1923, Rousset, *Rec. pér.*, 227; 1^{er} juill. 1923, Vallez, *ibid.*, 625; 10 févr. 1933, Picaud, *ibid.*, 184, pour la détermination des processions traditionnelles; 24 avril 1929, Martin, *ibid.*, 112; 2 mars 1934, D. H., 1934, p. 237; 19 mars 1932, Abbé Dumas, *ibid.*, 367; 19 juill. 1918, Berthouin, évêque d'Autun, D. 1920. 3. 17, avec les conclusions du commissaire du gouvernement

Corneille; 10 juin 1934, Abbé Crétin, *ibid.*, 606, pour l'étendue des pouvoirs du maire).

B. — LES PROCESSIONS NON TRADITIONNELLES.

Vis-à-vis de cette catégorie de manifestations, l'autorité municipale aura des pouvoirs beaucoup plus étendus. Le principe qui domine la jurisprudence les concernant c'est que, par définition, les processions sont de nature à troubler l'ordre public. En conséquence, le maire pourra prendre à leur égard toutes les mesures qu'il jugera nécessaires, jusqu'aux plus restrictives : l'interdiction ou l'autorisation préalable.

Serait-ce à dire que les autorités administratives aient ainsi un pouvoir discrétionnaire ? La formule suivante nous semble résumer exactement la question : « C'est toujours l'intérêt du bon ordre et de la circulation qui doit les guider mais, tandis que pour les processions traditionnelles le maire ne peut apporter de restrictions à la liberté, à moins de justifier d'un intérêt de police, ici, au contraire, son arrêté est présumé conforme à l'intérêt public, à moins qu'il ne résulte des circonstances qu'il ne recèle un détournement de pouvoir. » (2). A l'égard de ces processions, la jurisprudence du Conseil d'Etat accorde ainsi à l'Administration de larges pouvoirs (Cf. Cons. d'Etat, 13 déc. 1911, de La Celle, *Rec. pér.*, 1419; 1^{er} mai 1929, S. 1929. 3. 87).

Convois funèbres et processions constituent les manifestations cultuelles extérieures ordinaires. Mais toujours sur la voie publique, on peut distinguer d'autres manifestations religieuses. Tandis que les manifestations extérieures du culte sont essentiellement « des rassemblements formés en vue de rendre à la divinité un hommage collectif » (3), on peut rencontrer sur la voie publique bien

(2) Watrin, *La police de la circulation sur les voies publiques*, p. 110.

(3) Cf. A. Fossier, *op. cit.*, p. 61.

d'autres cortèges religieux. Tel sera le cas de manifestations d'opinion religieuse, de défense religieuse, de scouts ou de patronages, de musique sacrée. Remarquons qu'il pourra s'agir là de différentes confessions religieuses, alors que les manifestations cultuelles ressortissent essentiellement au rite catholique.

Toutes ces manifestations seront soumises au régime, précédemment énoncé, des cortèges civils : il s'agira, avant tout, de savoir si elles sont conformes aux usages locaux.

APPENDICE

LA RESPONSABILITE DES AUTORITES DANS LE MAINTIEN DE L'ORDRE PUBLIC

N'est-il pas dans le prolongement normal de nos préoccupations précédentes de poser la question de la responsabilité des autorités administratives compétentes à raison des décisions et des mesures prises par elles en vue du maintien de l'ordre public, dans la gestion de ce service public que constitue la Police.

Toute compétence administrative est normalement assortie d'une responsabilité. Où commence, ici, cette responsabilité ? Sur quel fondement repose-t-elle ?

Maintenir l'ordre est une attribution qui fait partie d'un service public plus large, la Police. A l'occasion du fonctionnement de ce service — comme de tout service public, en général — les administrés peuvent invoquer leurs droits « subjectifs », c'est-à-dire un certain pouvoir d'exiger que, dans le fonctionnement de ce service, des règles, qui constituent la légalité, soient observées, et que si, au cours de son fonctionnement, le service public vient à leur causer des dommages, ceux-ci soient réparés. Mais, pour que soit fondé le pouvoir des administrés d'exiger, dans certains cas, une réparation, il faut reconnaître une responsabilité civile et lui trouver un titulaire. La notion de responsabilité aura pour sujet soit un individu, soit une activité.

La responsabilité subjective ne pourra naître que d'une

faute, c'est-à-dire d'une violation du droit, d'une « *injuria* ». Ce fut pendant longtemps la seule admise.

Mais à cause de l'impossibilité où l'on est parfois de trouver un titulaire individualisé, sur la responsabilité de qui baser la réparation, on a imaginé de juxtaposer à la responsabilité subjective de la faute la responsabilité objective, fondée sur le *risque*. Si une activité comporte des risques de dommages, c'est le service public intéressé qui en sera, en quelque sorte, le sujet, et ces risques seront mis à la charge des usagers de cette activité, de ce service (1).

Fonder ainsi, même à l'occasion du fonctionnement d'un service public, la responsabilité sur l'idée de risque, c'est dire qu'elle incombe toujours au patrimoine public; la fonder sur l'idée de faute, c'est en laisser la charge à l'auteur de l'acte dommageable.

Dans le domaine du maintien de l'ordre public il y a, comme en général dans notre droit administratif actuel, coexistence de ces deux formes de la responsabilité, par faute ou par risque. En ce qui concerne la responsabilité subjective, toute illégalité n'engage pas nécessairement une responsabilité. Il faut un certain degré de gravité. On admet généralement que c'est seulement une faute *lourde*, c'est-à-dire une illégalité flagrante ou une erreur grossière dans l'appréciation des faits, qui entraîne la responsabilité de l'autorité compétente. Si l'on ne retient ainsi que la faute lourde, c'est pour ne pas paralyser, par l'appréhension d'une illégalité involontaire, l'action délicate de l'autorité administrative en notre domaine. C'est ce qu'exprimait le rapporteur du fameux arrêt Benjamin du 3 avril 1936 (*Rec. pér.*, 340), M. Detton : « La police de l'ordre public intéresse, aujourd'hui plus que jamais, non seulement la tranquillité, mais la sécurité publique.

(1) Cf. Joseph-Barthélemy, *Essai d'une théorie des droits subjectifs des administrés dans le droit administratif*, thèse Paris, 1899.

Le maintien de l'ordre exige une fermeté, un sang-froid et une liberté d'esprit, sans lesquels on peut être conduit à des collisions dont les conséquences sont imprévisibles. Il s'agit d'un service de sécurité publique dont la gestion est délicate, qui peut demander des décisions rapides dans des circonstances difficiles, qu'on ne saurait donc rendre responsable d'une faute légère. » Cette remarque ne vaut pas seulement pour les fautes commises dans le feu de l'action, par exemple au cours de la répression d'un désordre, mais encore pour les décisions administratives prises sous la menace plus ou moins proche d'un trouble grave. Dans ce cas, comme dans l'autre, l'autorité administrative doit avoir ses coudées franches. Au seul cas de faute lourde, sa responsabilité sera certainement engagée.

Mais la responsabilité pour faute du fonctionnaire public n'exclut pas la responsabilité du patrimoine public. Ainsi, dans l'espèce de l'arrêt Benjamin, l'interdiction reconnue illégale de conférences publiques peut constituer à la charge du maire, en raison des circonstances où elle a été prononcée, une faute lourde, de nature à engager le responsabilité pécuniaire de la commune envers les organisateurs de la conférence.

En ce qui concerne la responsabilité des communes *en cas d'émeute*, et pour la réparation des dommages causés par les troubles, il existe un régime spécial, prévu expressément par la loi. Rappelons-en l'économie, après avoir précisé qu'il s'agit là des dommages commis au cours d'un rassemblement ou attroupement avec emploi de la violence.

En cette matière, il faut bien marquer trois étapes successives, correspondant aux trois lois du 10 vendémiaire an IV, du 5 avril 1884 et du 16 avril 1914.

La loi du 10 vendémiaire an IV sur la police intérieure des communes avait essentiellement pour objet la représ-

sion des troubles permanents qui avaient désolé la France au cours des années révolutionnaires. Le législateur, parlant de cette idée que le désordre naissait de la complicité des habitants des communes ou de l'inertie de leurs autorités, frappait les habitants d'une amende égale au montant de la réparation. C'était une pénalité et non une réparation civile. De ce fait, les communes qui étaient restées étrangères aux troubles en étaient déchargées. De même, dans une commune qui était frappée, les habitants pouvaient exercer eux-mêmes un recours direct, en garantie contre les auteurs réels du dommage. Système pratique, avait-on pensé, puisque la crainte d'une pénalité retiendra, sans doute, ceux que n'aurait pas arrêté le souci de l'ordre public. L'ordre revenu, cette loi, de caractère rigoureusement répressif, aurait dû disparaître.

Pourtant, il a fallu attendre la loi municipale de 1884 pour voir l'abrogation du régime révolutionnaire de réparation. A l'idée de faute collective, fondement de la responsabilité des habitants, la loi de 1884 substitue la faute des autorités administratives de la commune. Mais la responsabilité repose toujours sur les usagers du service public, les habitants. C'est ce qu'exprimait le rapporteur à la Chambre des députés, M. Ferdinand Dreyfus :

« La responsabilité communale nous paraît devoir être maintenue, non pas parce qu'elle répond à des dangers, heureusement disparus, mais parce qu'elle répond à deux grandes idées de notre droit public : l'idée de la solidarité qui existe entre tous les habitants d'une même commune quand il s'agit de se défendre contre des troubles intérieurs; l'idée de la liberté municipale, qui a pour corollaire indispensable la responsabilité collective de la commune, à laquelle la loi confie le soin de veiller à sa police locale. »

On peut donc dire avec ce régime : « Pas de faute des élus des habitants, pas de responsabilité pécuniaire des habitants. »

Mais dans ce domaine comme dans d'autres, on s'est aperçu de l'insuffisance que comportait, nécessairement, toute responsabilité basée uniquement sur la notion de faute. Aussi a-t-on été amené à lui substituer, ou plutôt à lui juxtaposer un autre fondement : le risque. Telle fut l'innovation de la loi du 16 avril 1914. D'après cette idée de risque social, la collectivité a le devoir, en dehors de toute faute, imputable à elle-même ou aux agents qu'elle emploie, de réparer le dommage que des particuliers ont éprouvé par le fonctionnement plus ou moins défectueux de l'organisme.

Ainsi, la commune supportera-t-elle une responsabilité minima, se traduisant par la moitié des dommages-intérêts, l'autre moitié incombant à l'Etat. Exceptionnellement — et c'est l'idée de faute lourde qui subsiste — si la municipalité a manqué à ses devoirs par inertie ou connivence avec les émeutiers, l'Etat peut exercer un recours contre la commune, à concurrence de 60 p. 100 des sommes mises à sa charge ⁽²⁾.

Mais cette réparation jouera-t-elle dans tous les cas ? Il semblerait compatible avec l'idée de risque, ainsi que l'écrit M. H. Rousseau, « que toutes les fois que les circonstances extérieures de l'article 106 se trouvent réunies — un attroupement, des violences, un préjudice ayant un rapport direct ou indirect avec ces violences — la commune et l'Etat doivent assurer à la victime ⁽³⁾ la réparation du préjudice subi ». La Cour de cassation n'a pas admis cette interprétation. Il faut, pour elle, un mouvement collectif et concerté de violence, et non pas seulement des actions individuelles.

Ainsi s'est modifié le fondement de la responsabilité.

(2) D'ailleurs, la commune peut agir de même au cas où c'est l'Etat qui a la police (Cf. Ville de Paris dans événements de février 1934).

(3) Seulement si c'est un passant, car le manifestant n'a pas droit à indemnité.

Il n'y a d'ailleurs là qu'un des aspects de l'évolution générale, née des conceptions nouvelles de la responsabilité de la puissance publique. Seulement, il y a dans ce domaine plus de précision, car les phases de l'évolution jurisprudentielle ont été, chaque fois, soulignées par un texte législatif qui en est le témoignage. Au reste, contrastant avec cette mobilité du fondement de la responsabilité, une absolue fixité persiste, nous le remarquons dans la désignation de l'action ou des faits générateurs de cette responsabilité.

TROISIÈME PARTIE

LE POUVOIR

La question du *pouvoir de police* que nous posons, en terminant cette étude, nous apparaît comme inévitable maintenant. Plutôt que sous forme de postulat, elle doit se présenter, nous semble-t-il, comme une conclusion. L'action de police, en général, et l'intervention administrative pour le maintien de l'ordre public, en particulier, appellent-elles la reconnaissance d'un certain pouvoir ? Sont-elles, au contraire, le signe d'un pouvoir déjà constaté ?

Quoi qu'il en soit, partant des faits juridiques précédemment décrits, de la force qui maintient l'ordre public et de l'autorité qui en est responsable, nous voudrions nous élever jusqu'à une conception plus complète et plus totale du pouvoir de police, s'appuyant à la fois sur les expériences de la vie juridique pratique et sur les conclusions généralement admises en doctrine.

Abordant cette notion de police par la constatation de l'existence du droit policier et par la reconnaissance du vaste domaine juridique soumis à l'activité de police, nous tenterons de mettre en relief les traits originaux de cette notion. De l'exceptionnelle importance de son but aussi bien que de l'ampleur et de la particularité de ses moyens, ne faudra-t-il pas conclure à la reconnaissance, pour elle, d'un pouvoir propre ?

CHAPITRE PREMIER

LE DROIT POLICIER ET SA PHYSIONOMIE

L'importance actuelle du droit policier a été soulignée, déjà, dans des enquêtes, à la recherche d'un « quatrième pouvoir ». La police constitue-t-elle vraiment ce quatrième pouvoir ? Avant de répondre à cette question, il faut souligner toute l'importance actuelle de l'activité de police. C'est du point de vue pratique que nous envisageons d'abord la question, avec le professeur Juliu Pascu, de Bucarest :

« Il est hors de doute que, du point de vue politique, le droit de police est un droit primordial de chaque Etat, son moyen inexorable d'assurer sa volonté, pour la mise en valeur et la matérialisation des décisions de tous ses organes.

» Quel que soit ce qu'on a cru ou proposé jadis et quels que soient les systèmes de gouvernement et le mode de concevoir le but ou la raison d'être de l'Etat, la police, avec ses droits, est absolument nécessaire, tant pour la défense de l'Etat et de toutes ses institutions publiques, autonomes ou non, créées ou reconnues par lui, que pour la défense de tous ses droits et de toutes les libertés individuelles et sociales.

» ... Le caractère politique de la police est si puissant que, d'une part, le premier souci d'un nouveau régime, fût-il révolutionnaire, est celui d'organiser sa police, et, d'autre part, de consacrer constitutionnellement le droit de police qui, dans tous les Etats, est absolument incom-

plet, précisément parce qu'il n'a été conçu que sous l'aspect politique et non sous l'aspect juridique, rendant ainsi bien difficile la cristallisation du droit policier, comme système propre de normes juridiques. »

Et le distingué professeur résume ainsi sa pensée : « Le droit de police est l'un des attributs essentiels de la souveraineté de l'Etat, formant avec le droit d'administration les deux éléments du pouvoir exécutif. Si le droit d'administration est le droit d'organisation et de direction, le droit de police est le droit de surveillance et de défense de l'Etat et de contrainte par force. Le droit de police est donc le moyen à l'aide duquel l'Etat défend son existence et impose sa volonté. Il ne faut pas perdre de vue le principe fondamental que le droit de police est de l'essence du pouvoir exécutif. » (1).

L'analyse précédente ne met-elle pas suffisamment en évidence — trop, peut-être, car certaines phrases en légitimeraient le césarisme policier — la nécessité pratique de la police et sa réalité, qui est pour elle l'argument le plus puissant. Retenons aussi cet empirisme dominant du droit policier; c'est que le point de vue politique — même au sens large du terme — a chaque fois prévalu, dans cette matière, sur la pure théorie juridique.

Néanmoins, c'est de la constatation préalable de cette action policière que nous nous élèverons jusqu'à la notion de police, telle qu'elle nous est apparue avec ses caractères spécifiques, au fur et à mesure de cette étude.

(1) *Juliu Pascu, Revue de droit public, mars 1933.*

CHAPITRE II

LE REGIME DE DROIT ET LE REGIME DE POLICE

Comment ces deux régimes coexistent-ils et quel est leur domaine respectif, c'est la question souvent posée à laquelle on a apporté des réponses variées. Certains auteurs ont restreint le sens du mot *police*, que d'autres ont, au contraire, voulu élargir.

C'est la première tendance que représentait le doyen Duguit, en s'exprimant ainsi : « Le régime légal de liberté peut être un régime de droit ou un régime de police. Ou plutôt, il doit être, en principe, un régime de droit; il peut être, exceptionnellement, un régime de police.

» Le régime de droit, c'est celui dans lequel, en principe, l'activité individuelle, physique, intellectuelle, morale, religieuse, peut se manifester librement, sans aucune restriction préventive, sans aucune autorisation préalable. Et c'est seulement lorsque l'activité individuelle s'est manifestée contrairement au droit que la législation autorise l'autorité publique à intervenir pour punir, pour forcer à réparer ou pour annuler. Mais si le régime de droit est le principe, il n'est pas exclusif, et une part peut et doit être faite à ce qu'on appelle le régime de police.

» La loi, qui limite la liberté de chacun, dans l'intérêt de la liberté de tous, permet à l'autorité publique d'intervenir, par voie préventive, avant qu'aucune atteinte au droit ne soit faite, et cela afin de prévenir, dans la mesure du possible, le fait ou l'acte contraire au droit. C'est toujours la loi qui limite la liberté individuelle, qui la limite dans la mesure où cela est nécessaire pour protéger la liberté de tous. Mais la loi donne à l'autorité des pouvoirs particuliers, qui s'appellent des pouvoirs de police

et en vertu desquels elle peut d'avance prendre certaines mesures pour empêcher que tel acte ou que tel fait contraire au droit ne se produise. La liberté est restreinte ? Nul ne peut s'en plaindre, puisqu'elle est restreinte dans l'intérêt de tous. Elle est restreinte préventivement ? Nul ne peut, non plus, se plaindre parce que, si elle ne l'était pas préventivement, la répression, la réparation, seraient impuissantes à effacer le mal. Mais le régime de police doit toujours être l'exception, et il est, en effet, l'exception. » (1).

Bien que marquant nettement l'opposition entre ces deux régimes, Duguit s'est tenu surtout sur le terrain de la pure doctrine.

D'autres auteurs ont davantage insisté sur l'aspect pratique de la question. Dans sa cinquième édition (2), Hauriou définissait la police comme « le règlement de la cité, c'est-à-dire le maintien de l'ordre public assuré par une réglementation appuyée sur la force publique et sur les organisations publiques ».

Une telle définition, qui indique bien le sens de l'orientation policière, aurait pour inconvénient d'englober toute la fonction administrative et exécutive. Impression confirmée, d'ailleurs, par la phrase suivante : « Les services publics sont, eux-mêmes, des moyens d'assurer la police. » Et, plus loin, l'auteur ne déclare-t-il pas encore (3) : « D'une façon très générale, le régime d'Etat a pour objectif de faire régner l'ordre et la paix, par l'application préventive du droit. En un sens élevé, cela peut s'appeler la police. »

Ainsi, le mot police désignerait toute l'activité de l'Etat. Dans sa dixième et dernière édition, le Doyen Hauriou donnait, d'ailleurs, une définition plus précise : « La police

(1) Duguit, *Droit constitutionnel*, 2^e éd., t. III, p. 603 et suiv.

(2) Hauriou, *op. cit.*, p. 214.

(3) Id., *ibid.*, p. 443.

administrative a pour but de maintenir l'ordre public, en prévenant les troubles possibles par une sage réglementation et en réprimant les troubles qui se produisent par la coercition, c'est-à-dire par un déploiement de la force publique et, dans certains cas, par un emploi direct de cette force. »

Toujours du point de vue pratique, le Professeur Rolland précise encore cette ambiance du régime de police : « La police administrative a pour objet d'assurer le bon ordre, c'est-à-dire la tranquillité, la sécurité et la salubrité publique... L'ordre public, c'est tout cela, ce n'est rien que cela. » (4).

Il ne nous semble pas inutile de nous arrêter sur ces évolutions et sur ces nuances de la pensée juridique. Cette hésitation doctrinale, parfois même cette contradiction, ne s'expliquent-elles pas du fait de la mobilité de notre notion ? Ne faut-il pas pourtant, si l'on veut arriver à des conclusions juridiques utiles, soumettre cette notion à une analyse juridique plus précise, qui, seule, nous permettra de conclure à son originalité ? Des caractères propres à la police qui nous sont apparus au fur et à mesure de cette étude, il faut maintenant présenter le faisceau.

Et d'abord, de nos constatations précédentes, la plus fréquente en même temps que la plus certaine ne fut-elle pas la suivante : la Police est dominée, dans son activité, par l'idée de *but*.

Rappelons ici l'excellente définition de M. Bonnard : « La police est une opération qui se définit d'une façon tout à fait particulière. C'est pour ne pas s'en être aperçu qu'on reste souvent dans le vague quant à la notion de police. En effet, la police ne se définit pas par son objet, comme cela a lieu pour la plupart des actes. Elle se définit essentiellement par son but et, comme conséquence,

(4) Rolland, *Droit administratif*, 5^e éd., p. 337.

par son motif. Ce qu'il y a de caractéristique dans l'acte de police, ce n'est pas son objet, c'est-à-dire l'effet juridique qu'il produit. La caractéristique de l'acte de police est dans son but, c'est-à-dire dans le résultat qui est produit par l'objet de l'acte, par l'effet juridique qu'il détermine. Cette caractéristique est aussi dans le motif de l'acte de police, c'est-à-dire dans l'antécédent qui précède et provoque l'acte; car il y a toujours une certaine liaison entre le motif et le but d'un acte. » (3).

Ce but, nous l'avons rencontré tout au long de cette étude. C'est l'ordre matériel, un état de fait opposé au désordre, l'état de paix opposé à l'état de troubles. C'est l'ordre de la cité, sous ses trois grands chefs : tranquillité, sécurité, salubrité. De cette définition de la police par son but, il résulte que, du jour où une autorité investie du pouvoir de police prend des mesures tendant, en raison des circonstances de fait, à assurer la tranquillité, la sûreté ou la salubrité, même en l'absence d'un texte la prévoyant expressément, son intervention est légitime.

Le second signe du régime de police, l'opposant au régime de droit, c'est son caractère *préventif*. « Dans l'Etat moderne, écrit M. Laferrière, le principe — et c'est la caractéristique du régime de droit — consiste en la faculté pour l'individu d'exercer librement son activité, dans les limites que la loi détermine. Il s'agit spontanément et sous sa responsabilité. Si ses agissements excèdent les droits qui lui sont reconnus et constituent un délit, la loi pénale lui en demande compte : c'est un système répressif. Le régime de police, au contraire, intervient préventivement dans les agissements de l'individu, alors même que ces agissements ne réalisent, par eux-mêmes, aucune illégalité. Il surveille son action, prévoit les conséquences dommageables auxquelles elle pourrait aboutir et régit

(3) R. Bonnard, *op. cit.*, p. 318.

son activité, en la soumettant à un régime d'injonctions, d'autorisations et de défenses. » (6). En bref, on peut dire que la police dirige l'individu dans l'exercice de ses facultés légales, tandis que le régime de droit en réprime les abus.

Et voilà qui va entraîner des procédés bien différents. Cela ne ressort-il pas de l'originalité technique de ces deux branches du droit, droit pénal et droit policier ? Leur but et leur fonction commune consistent bien dans la protection de l'exercice des droits individuels et la défense de l'ordre public et du domaine public. Mais ce même but, ils l'atteignent par des procédés tout différents.

Le droit pénal est répressif. Son application n'interviendra qu'en présence d'une responsabilité pénale, basée elle-même sur des faits délictuels. D'autre part, dans l'évaluation de cette responsabilité, l'élément intentionnel jouera un rôle très important. La décision judiciaire, la condamnation, interviendra répressivement, c'est-à-dire comme une sanction de l'illégalité déjà commise. Dans son intention, surtout théorique et morale, l'idée de réparation apparaîtra comme symétrique de celle de faute.

Tout autre est la fonction du droit policier, essentiellement préventive. Tandis que les autorités judiciaires compétentes pour l'application du droit pénal sont exclusivement des autorités sanctionnantes, les autorités de police ont pour mission principale de prévenir toute perturbation de l'ordre et de la tranquillité publique.

« Les sanctions policières ne sont pas des peines mais de simples moyens de contrainte, ayant pour but immédiat d'empêcher des troubles, ou simplement même d'écarter des menaces de perturbations, au moyen de contraintes

(6) J. Laferrrière, *Le droit de propriété et le pouvoir de police*, thèse Paris, 1908.

applicables par les organes de police, les mêmes qui les ont constatés selon une procédure spéciale, toute différente de la procédure pénale et indépendamment de l'élément intentionnel. » (7).

C'est précisément en matière de voies d'exécution que se manifeste le troisième caractère de la police : son caractère *coercitif*, dont le rôle est prédominant, du fait même que la police, est, avant tout, une action. « La réglementation ne servirait à rien si l'administration ne pouvait passer à l'exécution par la voie coercitive. Dans l'intérêt de l'ordre public, outre les sanctions pénales (amende et emprisonnement au cas de récidive), l'administration a le droit d'agir *manu militari*, au cas d'urgence, pour assurer l'exécution des mesures administratives, si c'est le seul moyen de surmonter l'obstacle de fait opposé à l'exécution de l'opération administrative; exemples : arrestation, dispersion de rassemblement ou d'attroupement, etc. » (8). L'exécution par la voie judiciaire est le mode normal du régime de droit, la coercition est une voie extraordinaire. Aussi ne faut-il pas s'étonner que son emploi soit soumis à des conditions rigoureuses, dont la violation entraînerait, avons-nous dit, la responsabilité administrative.

Ainsi, le droit policier nous apparaît avec un certain nombre de caractères bien définis, qui constituent son originalité et concourent à son efficacité :

- application normale des moyens coercitifs;
- action essentiellement préventive;
- orientation totale vers le but.

C'est justement à cette idée de but qu'il faut objecter la question des libertés publiques.

(7) J. Pasca, *op. cit.*

(8) Watrin, *op. cit.* p. 44.

CHAPITRE III

LA POLICE ET LES LIBERTES PUBLIQUES

Il existe donc une activité et une notion même de police. Mais y a-t-il ainsi une limitation des libertés individuelles et dans quelle mesure est-ce admissible ? Ainsi que l'écrivait joliment le prince de Ligne : « La police doit être une mère et non une commère. » Mais, pour sauvegarder la primauté de l'ordre public, ne faudra-t-il, suivant l'expression de Montesquieu, jeter de temps en temps le voile sur la statue de la Liberté ?

Indubitablement, du fait même de son existence, la police touche aux libertés publiques, pour leur apporter des restrictions. Nous sommes libres de penser ce que nous voulons, de proclamer ce que nous pensons, de publier ce qui nous plaît, de travailler où, quand et comme nous le désirons. Liberté de conscience, liberté de réunion, liberté de la presse, liberté d'association, liberté du travail, constituent ce qu'on appelle les libertés publiques : ce sont des libertés nécessaires. On les appelle des libertés naturelles. C'est vrai, dans un sens, si l'on estime qu'elles sont conformes à la nature de l'Homme et à sa « dignité ». Pourtant, elles ont rarement été reconnues originellement avec ce caractère nécessaire. Leur révélation a été longue et leur conquête pénible, périlleuse, incomplète peut-être.

Dans notre histoire du droit, le droit seigneurial n'est-il pas, avant tout, un droit policier ? « Le droit de police, disait Loyseau, consiste proprement à pouvoir faire des règlements particuliers pour tous les citoyens de son détroit et territoire. » Il a fallu des constitutions ou des

chartes pour opérer cette reconnaissance de la Liberté, des libertés. « Les libertés, disait Royer-Collard, sont des résistances. »

Ainsi, les libertés publiques limitent les pouvoirs de police de l'administration. « Les autorités de police administrative voient leur action limitée par les textes qui, à propos d'une liberté déterminée, contiennent une définition ou des règles d'aménagement et d'exercice de cette liberté » (1). Les restrictions ainsi apportées au pouvoir de l'autorité seront d'autant plus grandes que la loi aura réglementé avec plus de minutie les conditions dans lesquelles telle ou telle liberté publique devra s'exercer.

Mais pour intervenir dans le domaine d'une liberté déterminée, les autorités de police ont-elles besoin d'y être habilitées par un texte concernant spécialement cette liberté ? Considérons, par exemple, la liberté d'opinion, base du droit de manifester. D'où la police retirera-t-elle le pouvoir en vertu duquel elle prendra des mesures qui limiteront certainement cette liberté ?

Les autorités de police, pour intervenir dans le domaine d'une liberté déterminée, n'ont pas besoin d'une habilitation spéciale. Une habilitation générale leur a été donnée par la loi. Elle est contenue dans l'article 97 de la loi du 5 avril 1884. C'est de là qu'elles tiendront leurs pouvoirs généraux. Mais de là aussi résulteront les limitations à ces pouvoirs. La loi ayant, en effet, défini l'activité générale de police en fonction d'un certain but à atteindre, il en résulte que :

1° Chaque fois qu'une autorité investie des pouvoirs de police prendra des mesures visant à assurer la tranquillité, la sécurité ou la salubrité, même en l'absence d'un texte prévoyant spécialement cette mesure, son intervention sera légitime;

(1) Rolland, *Cours de doctorat*, 1933-1936.

2° En l'absence d'un texte spécial, cette autorité ne tire de ses pouvoirs généraux rien d'autre que ce qui concerne la tranquillité, la sécurité et la salubrité publique.

(Cf. Cons. d'Etat, 29 juin 1928, Delacour, D. H., 1928, p. 483; Cass., 26 oct. 1929, D. H., p. 542.)

Mais ces principes doivent guider aussi le choix des moyens à employer. Il doit y avoir un rapport nécessaire entre la gravité de la restriction édictée par l'autorité de police et l'importance des troubles qu'elle a pour but d'éviter.

L'autorité de police ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour atteindre le résultat poursuivi, pour assurer l'ordre ou le rétablir. Ainsi, l'étendue des droits dont dispose le maire vis-à-vis d'une liberté donnée dépend de la gravité des désordres qu'il s'agit d'éviter. Il y a ici un rapport à établir entre les deux données suivantes :

— d'une part, les pouvoirs de police varieront avec la nécessité plus ou moins grande d'assurer le maintien de l'ordre, en raison des circonstances de temps et de lieu;

— d'autre part, avec le souci plus ou moins grand du législateur d'assurer le respect de telle ou telle liberté.

(Cf. Conflits, Bonnefoy-Sibour, 8 avril 1935.)

Et au fond, ce rapport exact à trouver, ou plus exactement à maintenir en permanence entre l'autorité, expression de l'intérêt collectif et les libertés individuelles, expression de « l'éminente dignité humaine », ne résume-t-il pas le problème même de l'Etat ?

Ainsi que l'écrivait M. Salvador de Madariaga, « il n'en va pas autrement du corps social dont l'équilibre résulte de celui qui s'établit entre la tendance de l'individu à la liberté et la tendance de l'Etat à l'autorité. C'est l'équilibre stable entre ces deux tendances que nous nommons ordre. L'équilibre instable amène à des alternatives d'anarchie et de dictature.

» Mais si ces deux tendances sont antagonistes, elles ne sont pas ennemies. Dans la sphère de l'organique et de la vie, l'ordre des sociétés n'est pas tant la conséquence d'un équilibre entre la tendance individuelle à la liberté et la tendance collective à l'autorité qu'une espèce de santé du corps politique qui détermine l'équilibre de ces deux tendances et les rend possibles » (2).

Après avoir ainsi mesuré l'étendue de ce pouvoir de police, après avoir situé son origine, il faut indiquer maintenant ses moyens d'expression et montrer qu'ils ont, eux aussi, leurs caractères propres.

(2) *Revue politique et parlementaire*, févr. 1934.

CHAPITRE IV

LA LOI ET LE REGLEMENT

De même que le pouvoir législatif s'exprime par des lois, le pouvoir administratif, en général, trouve son expression dans le règlement. Il sera donc normal de voir la police administrative intervenir pour le maintien de l'ordre matériel au moyen de semblables règlements. Ce pouvoir réglementaire appartient, nous l'avons signalé, non seulement aux autorités administratives centrales, mais aussi aux autorités locales, pour la circonscription territoriale sur laquelle s'étend leur compétence.

Il y a une question que nous devons examiner tout d'abord. De sa solution, en effet, dépendra pour beaucoup l'importance du pouvoir de police. C'est celle de la nature juridique du règlement. Le règlement est-il, ou non, une loi au point de vue matériel ? Dans quelle mesure est-il, dès lors, subordonné à la loi ? La question, en apparence purement doctrinale, peut avoir d'importantes répercussions pratiques.

D'abord, au point de vue organique ou formel, le règlement est évidemment un acte administratif.

Mais c'est au point de vue de sa valeur matérielle que les opinions divergent.

Si, avec certains publicistes (cf. MM. Bonnard et Jèze), on donne comme caractéristique essentielle et suffisante de l'acte législatif d'être « une disposition par voie générale et impersonnelle, organisant des institutions ou orga-

nisant des règles de conduite », on peut considérer le règlement comme un acte législatif, car il présente bien ces caractères.

Il est cependant des conceptions différentes. Ainsi, dans la pensée de M. Carré de Malberg ⁽¹⁾, le règlement ne serait pas un acte législatif. En effet, ce qui caractérise l'acte législatif, c'est qu'il constitue un acte de réglementation « initial et inconditionné ». Au contraire, le règlement est subordonné à la loi. Même s'il ne se rattache pas directement à elle, il ne peut, en tout cas, la modifier.

La théorie allemande préhitlérienne ⁽²⁾, arrive, bien que par des voies différentes, à une conception semblable de la nature juridique du règlement. On sait que, dans cette théorie, le droit ne comprend que la réglementation des situations juridiques des particuliers, des droits subjectifs, pourrait-on dire. Tout ce qui regarde la réglementation interne de l'activité administrative de l'Etat est en dehors du droit. Le règlement sera donc administratif matériellement, du fait qu'il visera l'organisation et le fonctionnement interne de l'Etat dans sa fonction administrative.

Exceptionnellement autorisées par la loi, les autorités administratives pourront faire des règlements comportant des règles de droit. Ces règlements deviendront législatifs au point de vue matériel et seront alors des règlements juridiques et non administratifs. Telles sont les positions théoriques sur la nature du règlement.

Quant à la pratique administrative française, elle implique la subordination du règlement à la loi par la théorie de l'illégalité. Les dispositions réglementaires ne doivent pas violer les dispositions légales préexistantes. Il y aurait donc ainsi une hiérarchie des lois. Le règlement en

(1) *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris, 1922.

(2) Cf. Laband, *Droit public*, trad. franç., t. II, p. 377 et 380; Jellinek, *Gesetz und Verordnung*, p. 366 et suiv.

occuperait le dernier degré, après les lois constitutionnelles (dominées elles-mêmes, par les Déclarations des Droits) et les lois ordinaires.

Quelle que soit la nature de ce règlement : administratif au point de vue formel et législatif au point de vue matériel; ou, au contraire, administratif à tous points de vue, il présente sur la loi, dans l'action qui nous préoccupe, de remarquables avantages :

1° Le souci du maintien de l'ordre peut amener à prendre des mesures dans des circonstances difficilement prévisibles. Sans le règlement, il faudrait une législation trop étendue et trop complexe. Le Parlement pourrait-il prévoir jamais, dans leur variété, les cas innombrables offerts à la réglementation de l'autorité administrative ?

2° Le caractère fortement local de l'intervention de police sera mieux servi par le règlement, arme beaucoup plus mobile et beaucoup plus rapide que la loi. Il contiendra plus facilement des décisions appropriées aux besoins et aux traditions locales.

3° Enfin, l'autorité administrative sera mieux outillée et mieux informée que le Parlement dans l'appréciation de certaines mesures plus spécialement techniques.

Remarquons que nous sommes bien là, par excellence, dans le domaine réglementaire. Il s'agit bien de la réglementation d'un service public, domaine propre du pouvoir réglementaire. « On doit entendre cette réglementation du service public dans un sens large. On doit y comprendre non seulement la réglementation de l'organisation interne du service, mais aussi la réglementation de l'activité des particuliers par rapport au service, en tant que cette activité intéresse son fonctionnement. Finalement, le règlement intervient pour la législation administrative, à l'exclusion de la législation privée. La législa-

tion administrative constitue le domaine du pouvoir réglementaire. » (3)

Seulement, même dans le domaine qui lui est propre, le principe fondamental du règlement demeure : tout règlement doit se rattacher à une loi existante pour en développer les dispositions. On ne pourra traiter par voie de règlement une matière qui n'aurait déjà été définie, délimitée par une loi. C'est le principe formulé à l'article 4 de la Déclaration de 1789 : « Les bornes apportées à la liberté individuelle ne peuvent être déterminées que par la loi. » Or, la loi, telle que l'entendaient les hommes de 1789, c'est l'expression de la volonté générale.

Toutefois, ici, la latitude laissée au pouvoir réglementaire sera plus importante. Il ne s'agit pas simplement de préciser l'application d'une loi mais d'aménager un domaine juridique particulier.

Mais les moyens normaux d'expression des règles juridiques suffiront-ils, et ne serait-on pas tenté de reconnaître, en matière de police, un droit « non écrit » ?

(3) Bonnard, *op. cit.*, p. 250.

CHAPITRE V

LA POLICE ET LE DROIT « NON ECRIT »

En dehors de sa voie normale, le règlement, le droit de police s'exerce directement par l'emploi de la contrainte matérielle, au besoin en faisant appel à la violence. Cette action n'est d'ailleurs que le reflet du droit de légitime défense qui n'est pas plus refusé à la société qu'aux individus. On a évoqué, à son propos, le droit « non écrit ».

L'expression est-elle ici vraiment exacte ? Nous ne le pensons pas. Ainsi que nous l'avons vu, il y a presque toujours un règlement à la base de l'action de police et toujours une habilitation légale générale. Il nous semblerait donc plus exact de parler, dans certains cas, d'une sorte de pouvoir discrétionnaire, laissé aux autorités de police.

D'abord, c'est la théorie des *circonstances exceptionnelles*. En présence d'un événement imprévu, ce n'est pas à la vertu d'un règlement que le magistrat aura recours pour maintenir l'ordre. Il emploiera les moyens matériels appropriés aux circonstances, vaincra, même par la force, les résistances qui lui seraient opposées. Pourtant, son initiative ne sera valable que s'il y a un rapport d'importance entre son action et le but à atteindre.

« Quand l'ordre sera menacé dans la cité par des manifestations tumultueuses, quand la tranquillité de la rue sera troublée par l'émeute, le magistrat chargé de maintenir l'ordre ne se contentera pas d'arrêter, pour les livrer aux tribunaux en vertu des lois en vigueur, ceux des perturbateurs dont il parviendra à se rendre maître; il dissipera les rassemblements, même par la force, il s'opposera,

par tous les moyens en son pouvoir à ce qu'ils se forment, il dissipera les cortèges; en un mot, il puisera dans son droit de police — sans avoir recours à aucun texte, à aucune prescription écrite — le pouvoir d'accomplir efficacement sa mission. » (1). L'auteur de la citation précédente veut-il insister sur le caractère obligatoire que revêtira dans certaines circonstances, en raison de son efficacité plus grande, l'emploi de la contrainte matérielle ? Cette coercition, du fait qu'elle est parfaitement prévue dans les moyens d'action de la police, ne sort pas du cadre de la légalité.

Il ne faut pas se dissimuler, d'ailleurs, que nous sommes là sur un terrain assez délicat. Cette action immédiate de police risquerait, si elle n'était contenue dans les limites de la légalité, de revêtir un caractère politique à tendance nettement arbitraire. « Si la police administrative, dit M. Rolland (2), étend son domaine trop loin, les particuliers n'ont plus la liberté de mouvement suffisante pour se développer, prendre conscience de leur rôle, de leur responsabilité. Donc, s'il est nécessaire que la police administrative aille loin, il ne faut pas qu'elle aille trop loin. »

(1) Béquet, *Répertoire administratif*.

(2) Rolland, *Cours de doctorat*, 1935-1936, p. 253.

CHAPITRE VI

Y A-T-IL UN POUVOIR DE POLICE ?

Telle est la question qui se pose, conclusion logique des précédentes données. Elle sera aussi la conclusion de cette étude.

Il ne s'agit pas de savoir si ce pouvoir est reconnu avec une indépendance propre dans notre droit public français; s'il existe comme pouvoir « séparé ». A ce point de vue, il ne vaudrait pas la peine de poser la question; en vertu du grand principe de la séparation des pouvoirs, nous reconnaissons, après Montesquieu, trois pouvoirs : législatif, exécutif et judiciaire. Du pouvoir de police, il n'est nullement question. Mais en faut-il conclure à son inexistence ?

Ainsi que nous le rappelle M. Joseph-Barthélemy (1), « le principe de la séparation des pouvoirs est seulement une règle d'art politique, d'opportunité. Il ne faut pas considérer le problème sous un aspect métaphysique, croire à l'existence réelle des pouvoirs...

» Avec notre méthode, poursuit l'éminent professeur, nous disons qu'il y a autant de pouvoirs qu'on juge utile d'en créer; depuis la Révolution, on estime généralement qu'il y en a trois. La Constitution chinoise en compte cinq : exécutif, législatif, judiciaire, examen, contrôle. Lorsqu'on a posé, d'après l'opportunité, le principe de l'existence de ces pouvoirs, les conséquences qui en découlent ne sont pas déterminées par une logique mathématique, mais par l'opportunité pratique. »

(1) *Droit constitutionnel*, 2^e éd., p. 75.

Toutefois, tant pour le bon fonctionnement des services publics que dans l'intérêt des libertés individuelles, dès lors qu'un tel pouvoir a une existence réelle, il faut lui reconnaître une place, au sein du droit public interne. Or, cette réalité et cette originalité du pouvoir de police ne ressortent-elles pas suffisamment, ainsi que nous avons tenté précédemment de le démontrer, des données actuelles de la vie de l'Etat ? Dès lors, n'est-on pas conduit fatalement à se demander dans quelle mesure, en l'absence d'un pouvoir autonome spécialement érigé, le pouvoir de police peut être rattaché à l'un des trois grands pouvoirs qui semblent absorber, au sein de notre droit public interne, l'activité juridique dans sa totalité.

Ces trois pouvoirs, on peut ainsi les définir, schématiquement :

- un pouvoir législatif, qui fait la loi;
- un pouvoir administratif, qui l'applique;
- un pouvoir juridictionnel, qui la sanctionne.

C'est vrai, en gros seulement. Il s'agit là de formules incomplètes parce que trop limitées, de slogans amputés dans leur condensation. Quelle réalité juridique recouvrent-ils ?

« La fonction *législative*, écrit le Professeur Bonnard, consiste pour l'Etat à formuler des règles de droit générales et impersonnelles... Toutefois, l'Etat exerce aussi sa fonction législative, non seulement à l'égard des particuliers, mais aussi à l'égard de lui-même. Car l'Etat pouvant être lié par le Droit, il est nécessaire que les éléments généraux et impersonnels de Droit applicables à l'Etat soient fondées. » (2).

La fonction *exécutive*, M. Bonnard préfère l'appeler fonction *administrative*, puisqu'elle ne fait pas exclusivement

(2) Bonnard, *op. cit.*, p. 45.

des actes d'exécution. Les actes administratifs peuvent, en effet, se ranger en deux grandes catégories :

— d'une part, tous les actes juridiques à portée individuelle, les actes généraux ressortissant au législatif;

— d'autre part, les actes matériels, c'est-à-dire les actes d'exécution.

Reste la fonction *juridictionnelle* : fonction de l'Etat qui consiste à liquider définitivement les situations contentieuses qui ont pu surgir au cours des faits de formation et d'exécution du droit.

A chacune de ces trois fonctions correspondent trois groupes de pouvoirs différents et théoriquement indépendants. Par rapport à ces trois grands pouvoirs, quel est l'emplacement du pouvoir de police ? Faut-il le rattacher à un pouvoir déjà existant ou lui reconnaître une indépendance entière qui ferait de lui un quatrième pouvoir ?

Parmi les trois pouvoirs précités, il y en a deux que nous écarterons rapidement, alors que le troisième méritera beaucoup plus notre attention. Rapidement il nous apparaît que ce n'est pas dans le pouvoir législatif que se manifesterait l'essence de la fonction policière. Le régime de police, avons-nous déjà dit, s'oppose directement au régime légal, à ce mode d'ordonnancement juridique par voie générale et impersonnelle. Le rôle de la loi, et par conséquent de la fonction législative, se bornera à contenir dans certaines limites l'activité de police.

Quant à la fonction *juridictionnelle*, malgré l'erreur vulgaire qui consiste à englober la Police dans la Justice, elle synthétise une activité entièrement opposée. La comparaison précédente entre le droit pénal et le droit policier a fait apparaître ces divergences. Rappelons seulement l'opposition fondamentale entre le caractère préventif de l'intervention policière et le caractère répressif de toute juridiction.

Reste donc la fonction administrative. Peut-on y inclure

l'activité de police, ou doit-on aménager pour elle un pouvoir spécial ?

Si l'on n'accorde au pouvoir administratif qu'une simple fonction d'exécution des dispositions légales, il n'y aura pas là un champ suffisamment vaste pour contenir l'activité de police. On supprimera notamment cette liberté d'appréciation, cet examen de l'opportunité, ce pouvoir discrétionnaire, en un mot, sans lequel il n'y a pas de pouvoir de police efficace. On se heurtera encore à une autre impossibilité : généralement la loi n'aura soumis à l'action de ce pouvoir exécutif qu'un domaine très sommairement délimité. Dans ce sens, rappelons les termes très généraux des articles de la loi du 5 avril 1884, relatifs à la police municipale.

Si nous limitons donc l'objet du droit administratif uniquement aux problèmes d'administration générale, qui constituent, par cette généralité même, le caractère de l'administration proprement dite, nous reconnaissons, implicitement, la qualité de nouvelles branches du droit public à d'autres ramifications juridiques.

Il faudra échafauder, dans ce cas, un pouvoir de police originaire. Seulement, du fait qu'il ne sera pas, comme c'est le cas pour l'exécutif, alimenté par le pouvoir législatif, ne constituera-t-il pas pour celui-là un rival ? C'est l'exemple fréquent où un Parlement, qui n'avait pas reconnu à l'Exécutif une existence suffisamment large, s'est vu supplanté par l'autorité envahissante d'un césarisme policier.

Mais il est une autre conception du droit administratif qui peut nous fournir une solution plus normale et plus harmonieuse. C'est une conception plus compréhensive du pouvoir administratif. Il s'agit toujours évidemment de l'application de la loi, et il ne saurait en être autrement dans le régime de la légalité ; mais il s'agit, d'une exécution plus élargie, d'une application à des cas concrets,

personnalisés, des dispositions générales de la loi; d'une adaptation à toutes les situations individuelles des règles impersonnelles, sans impliquer une étroite dépendance entre le Législatif et l'Exécutif. Et cette conception n'est-elle pas beaucoup mieux dans la ligne de la séparation des pouvoirs ?

C'est l'idée qu'exprime, en formules particulièrement vigoureuses, le Professeur Barthélemy, dans son ouvrage sur *Le rôle du pouvoir exécutif* : « La puissance exécutive est autre chose que « la force appliquée à la loi » — ce dernier mot est de Rousseau (*Contrat social*). La fonction législative et la fonction juridictionnelle ne forment, en somme, que la vie abstraite de l'Etat. Sa vie concrète, c'est la question des affaires publiques, c'est l'administration, dans un sens très large. Or, cette administration est l'attribut naturel de l'organe exécutif. »

En somme, il s'agit ici de tous les actes qui interviennent pour assurer le fonctionnement des services publics. La police — elle-même service public — ne vise-t-elle pas, par-dessus tout, à sauvegarder et à rétablir ce fonctionnement normal des services publics par la vigilance permanente qu'elle exerce autour de l'ordre public ?

Mais il y a un autre aspect de la question qui doit nous retenir, car il suffit peut-être à expliquer l'idée de reconnaître et d'ériger en un pouvoir distinct l'activité de police. N'est-ce pas le désir de matérialiser une différence, tout au moins formelle, entre la pure administration et la police ? Peut-être, sous l'influence du droit civil et de sa fameuse théorie de l'acte d'administration, conçoit-on l'action administrative sous une forme trop étroite ? Le but, tracé à l'avance par un cadre de dispositions législatives, en serait stable, constant, tandis que l'emploi des moyens serait le propre de cette action; dans la police, au contraire, du fait de cette action immédiate qui lui est propre et comportant des moyens beaucoup moins limités,

puisque'ils devront être, avant tout, appropriés au but à atteindre, il y aurait une action moins réglée et susceptible, dès lors, d'être plus dangereuse.

Plutôt qu'un pouvoir on verrait en elle une autorité : « Les hommes qui détiennent le pouvoir public ont tendance à penser que leur gouvernement seul est bon, que le maintien de l'ordre qu'ils représentent est la seule sauvegarde véritable des avantages de tous les citoyens, ou du moins de ceux qui le méritent. De là à penser que cette sauvegarde doit être maintenue par tous les moyens et que la police doit donc se mettre au service de l'ordre établi, il n'y a qu'un pas. Tous les gouvernements l'ont franchi. Quoi de plus naturel ? Mieux vaut prévenir que guérir », dit la sagesse des nations.

En vertu de ce principe, la police se tient prête à intervenir sans cesse dans les affaires de l'Etat, pour la sauvegarde du statut et du personnel politique en fonction. Par cette conception de la fonction publique et par la prétention trop naturelle de tout gouvernement d'être le meilleur, sinon le seul gouvernement possible, la police est devenue un service privé du gouvernement. »⁽³⁾.

Cette opinion, d'un polémiste plutôt que d'un juriste, est sans doute trop brutale. Pourtant, même ainsi grossie, elle correspond à une tendance réelle. Délicate question des rapports entre la police et le gouvernement. C'est la transformation, qui est une trahison, du pouvoir de police en une autorité, de pouvoirs limités en un pouvoir absolu. L'usage seul du mot police « politique », la toute-puissance d'un Fouché et de tous ceux qui, dans notre pays ou ailleurs, auraient pu se réclamer de ses méthodes suffiraient évidemment à justifier de semblables craintes et à obscurcir quelque peu une conception de la police qui ne soit pas théorie pure.

(3) A. Ulmann, *Le quatrième pouvoir : Police*, p. 11.

A moins de vouloir distinguer, en deux plans totalement différents et sans aucune relation réciproque, le domaine des conceptions de pure théorie et celui de la réalité juridique, au risque d'aboutir ainsi à des conceptions juridiques parfaitement utopiques, d'une part, et, de l'autre, à des solutions d'un empirisme arbitraire, force nous était d'en tenir compte.

Dans notre histoire juridique, disions-nous précédemment notre droit public le plus ancien est d'abord un droit policier. En faisant cette constatation, il ne faut pas d'ailleurs se méprendre sur le sens primitif du mot police; il résumait toute l'administration, dans son acception la plus élevée. Bossuet ne nous offrait-il pas une exacte et magnifique définition du terme quand il parlait, dans son *Discours sur l'Histoire universelle*, de « la police céleste avec laquelle Dieu régit les hommes » ?

Depuis, le développement continu de l'idée de droit et la multiplication de la production législative sont venus limiter le domaine d'application de la police. D'autre part, certaines méthodes, parfois explicables, sinon excusables, en ont terni quelque peu l'éclat.

Affirmer sa réalité et sa nécessité, fixer les règles de son action, tout en lui attribuant un domaine nettement défini, n'est-ce pas l'œuvre indispensable pour conférer à la police sa véritable valeur juridique ?

Il y a des problèmes qui se prêtent difficilement à un examen isolé. Ils mettent immédiatement en cause bien des questions qui n'en semblaient pas si étroitement solidaires. Tel nous apparaît, au terme de cette étude, l'ordre public.

Nous voulions le considérer uniquement du point de vue matériel, comme un ordre apparent, l'ordre de la rue, surtout comme un problème de technique juridique. Après avoir tenté d'atteindre notre but, nous sentons l'importance exceptionnelle et les innombrables prolongements juridiques de cette question. C'était bien là déjà l'avis de nos ancêtres; leur vieil « ordre public » ne représentait-il pas les premières aspirations du droit public ?

Reflet des relations entre l'organe représentant la collectivité et les membres individualisés de cette collectivité, l'ordre public n'est-il pas, pour l'un et pour l'autre, une nécessité ?

« Le premier désir, le principal besoin, l'aspiration la plus profonde des peuples, c'est l'ordre, écrivait récemment M. J.-Barthélemy; l'ordre, poursuivait-il, exerce son irrésistible attrait jusque sur les éléments auxquels on impute, en général, la responsabilité du désordre. »⁽¹⁾ N'est-ce pas l'explication de cette pensée de Bonald, paradoxale à première vue : « Toute révolution n'est qu'un effort que fait la société pour revenir à l'ordre. »

C'est toute la « politique », au sens étymologique et profond du mot, qu'évoque ce seul problème. Tout gouver-

(1) *Le Temps*, 14 juin 1938.

nement, de quelque tradition qu'il se réclame, a besoin de l'ordre pour « gouverner », de cet ordre public qui n'est, en définitive, que le reflet de l'ordre individuel.

Il est pourtant curieux de remarquer que les gouvernants ne prodiguent pas l'usage de ce mot et — ironique contradiction — ceux qui s'efforcent le plus énergiquement à le mettre en pratique l'invoquent moins volontiers publiquement.

Quant aux gouvernés — est-ce souvenir ou crainte ? — ce mot ne provoque pas unanimement leur enthousiasme. Dans la tradition démocratique spécialement, le mot ordre n'est pas un article de foi. On lui préfère d'autres mots pour leur résonance plus triomphante et surtout celui de liberté.

Généreuse aspiration mais trop souvent utopique et dont Platon, il y a vingt-trois siècles, signalait déjà l'écueil :

« N'est-ce pas cet amour insatiable de la liberté, accompagné d'une négligence extrême pour le reste, qui perd enfin la démocratie, cette forme de gouvernement si belle et si juvénile, et rend la tyrannie nécessaire ? Lorsqu'un Etat démocratique, altéré de liberté, trouve de mauvais échansons qui la lui versent toute pure, sans mesure et jusqu'à l'enivrer; alors, si les gouvernants ne poussent pas la complaisance jusqu'à lui laisser faire tout ce qu'il veut, il les accuse et les châtie comme criminels et amis de l'oligarchie. Il loue les gouvernants qui ressemblent aux gouvernés et les gouvernés qui prennent l'air de gouvernants. » (*République*, VIII, 14.)

« Il n'y a de repos que dans l'ordre et d'ordre que dans la liberté », disait un jour Benjamin Constant.

Progression exacte à laquelle Victor Cousin ajoutait, presque à la même époque, un terme nouveau : « L'ordre est la liberté collective de la société. »

On présente souvent l'Ordre et la Liberté comme les deux pôles parfaitement opposés, entre lesquels toute

organisation sociale cherche son point perpétuellement. Les formules précédentes ne sont-elles pas plus exactes, expression d'une pensée qui, loin d'opposer irrémédiablement ces deux termes, trouve dans leur accommodement perpétuel le souci constant de tout art politique ?

Vu : *Le Président de la thèse,*
JOSEPH-BARTHÉLEMY.

Vu : *Le doyen,*
G. RIPERT.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
G. ROUSSY.

BIBLIOGRAPHIE

I. — Répertoires.

BÉQUET et LAFERRIÈRE. — Répertoire de droit administratif.

CONSEIL D'ETAT. — Recueil des arrêts.

DALLOZ. — Recueil périodique d'arrêts.

— Recueil hebdomadaire.

— Répertoire pratique.

DUVERGIER. — Collection complète des lois et décrets.

SIREY. — Recueil d'arrêts.

II. — Traités et ouvrages particuliers.

BARTHÉLEMY (J.). — Cours de doctorat (1933-1936).

— Traité de droit constitutionnel.

— Précis de droit constitutionnel, 3^e éd., Paris, 1938, Dalloz.

— Précis de droit public, 1938, Dalloz.

— Le rôle du pouvoir exécutif.

— Essai d'une théorie des droits subjectifs des administrés dans le droit administratif français, Paris, 1899.

BÉDIER. — Le principe de la législation française sur le maintien de l'ordre public.

BERTHÉLEMY. — Droit administratif, 13^e éd., Paris, 1933, Rousseau.

BONNARD. — Droit administratif, 2^e éd., Paris, 1933, Sirey.

— Droit public.

BRISSE. — Les attroupements et l'ordre public. Thèse Paris, 1937.

CARRE DE MALBERG. — Contribution à la théorie générale de l'Etat, Paris, 1922.

CAULLET. — Cours de police administrative et judiciaire, Paris, 1938, Rousseau.

CHIAPPE (J.). — Paroles d'ordre.

- DUGUIT. — Droit constitutionnel, 3^e éd., Paris, 1924, de Bocard.
- FOSSIER (A.). — Les manifestations cultuelles sur la voie publique.
Thèse Lyon.
- HAURIUO. — Droit administratif, 12^e éd., Paris, 1933, Sirey.
- Droit public, 12^e éd., Paris, 1933, Sirey.
- HENRION DE PENSEY. — Du pouvoir municipal, 4^e éd., Paris, 1840.
- JÈZE. — Principes généraux de droit administratif, 3^e éd., Paris.
- LAFERRIÈRE. — Traité de la juridiction administrative, Paris, 1896.
- LAFERRIÈRE (J.). — Le droit de propriété et le pouvoir de police,
Paris, 1908.
- LAVISSE (E.). — Histoire de France.
- MONTESQUIEU. — Esprit des lois.
- PAVIE (A.). — Manuel des maires et conseillers municipaux, Paris,
1933, Dalloz, édit.
- PLATON. — La République.
- ROLLAND. — Précis de droit administratif, 5^e éd., Paris, 1934.
- Cours de doctorat, 1933-1936.
- SOUTY. — Le régime des manifestations collectives, Paris, 1930,
Broch. Action populaire.
- TEITGEN. — La police municipale. Thèse Paris, 1933.
- ULMANN (A.). — Le quatrième pouvoir : Police, éd. Montaigne, Paris.
- VAREILLE-SOMMIÈRE. — Des lois d'ordre public et de la dérogation aux
lois.
- VOHL (lieut.-colonel). — La police française. Paris, 1931.
- WATRIN. — La police de la circulation sur les voies publiques. Paris,
1933, Recueil Sirey.

III. — Articles de revues.

- FLANDIN (P.-E.). — *Revue de Paris*, 13 févr. 1934.
- MADARIAGA (Salv. DE). — *Revue parlementaire*, févr. 1934.
- PASCU (J.). — *Revue de droit pénal et de criminologie*, 1936.
-

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
<i>INTRODUCTION</i>	3
 PREMIERE PARTIE LA FORCE	
<i>Généralités</i>	43
 <i>TITRE PREMIER. — LA POLICE</i>	
CHAPITRE I. — <i>Rappel historique</i>	46
CHAPITRE II. — <i>Organisation actuelle</i>	49
Les autorités de police. — Les agents. — La police municipale. — Paris et son régime spécial : la préfecture de police.	
 <i>TITRE II. — LA GENDARMERIE</i>	
CHAPITRE I. — <i>La Gendarmerie Nationale</i>	29
SECTION I. — <i>Historique</i>	30
SECTION II. — <i>Organisation et mission moderne</i>	34
CHAPITRE II. — <i>La Garde républicaine de Paris</i>	34
CHAPITRE III. — <i>La Garde républicaine mobile</i>	37
 <i>TITRE III. — L'ARMÉE</i>	
CHAPITRE I. — <i>Les principes d'emploi</i>	40
CHAPITRE II. — <i>Les formes : réquisitions</i>	42
§ 1. Autorités civiles qui peuvent exercer le droit de réquisition	43
§ 2. Autorités militaires susceptibles d'être requises	44

	Pages
§ 3. Formes de la réquisition	45
§ 4. Obligations respectives des autorités civiles et militaires	46
§ 5. Les exceptions au principe de réquisition ...	46
APPENDICE. — <i>Les collaborateurs occasionnels</i>	48

DEUXIEME PARTIE

L'ACTION

TITRE PREMIER. — LA POSITION DU PROBLEME

CHAPITRE I. — <i>L'ordre public matériel</i>	51
CHAPITRE II. — <i>La manifestation</i>	55

TITRE II. — LA SOLUTION DU PROBLEME. LES CAS

Généralités	63
HISTORIQUE	66
CHAPITRE I. — <i>Les manifestations immobiles</i>	82
I. — <i>L'attroupement</i>	82
SECTION I. — <i>Sa physionomie</i>	82
SECTION II. — <i>La solution actuelle</i>	84
SECTION III. — <i>La loi du 23 juillet 1879</i>	88
II. — <i>Le meeting</i>	89
CHAPITRE II. — <i>Les cortèges civils et le régime de droit commun des manifestations</i>	92
I. — <i>La réglementation</i>	93
SECTION I. — <i>Le régime de la loi du 3 avril 1884</i>	93
A. Le pouvoir réglementaire.	
B. Son expression.	
C. Ses limites.	
SECTION II. — <i>Le régime du décret-loi du 23 octobre 1933</i>	103
II. — <i>La coercition</i>	108
A. Les mesures individuelles.	
B. L'emploi de la force matérielle.	

	Pages
SECTION I. — <i>Le fondement de la coercition</i>	109
SECTION II. — <i>Les conditions d'emploi de la coercition.</i>	110
SECTION III. — <i>Les éléments et degrés de la coercition.</i>	111
§ 1. La force civile en action	112
§ 2. L'emploi de la force armée	117
CHAPITRE III. — <i>Les manifestations religieuses et leur régime exceptionnel</i>	122
A. Les processions traditionnelles.	
B. Les processions non traditionnelles.	
APPENDICE. — <i>La responsabilité des autorités dans le maintien de l'ordre public</i>	128
Evolution du fondement de la responsabilité.	
Les trois étapes de la responsabilité communale.	

TROISIEME PARTIE

LE POUVOIR

CHAPITRE I. — <i>Le droit policier et sa physionomie</i>	136
CHAPITRE II. — <i>Le régime de droit et le régime de police</i>	138
CHAPITRE III. — <i>La police et les libertés publiques</i>	144
CHAPITRE IV. — <i>La loi et le règlement</i>	148
CHAPITRE V. — <i>La police et le droit « non écrit »</i>	152
CHAPITRE VI. — <i>Y a-t-il un pouvoir de police ?</i>	154
CONCLUSION	161
BIBLIOGRAPHIE	165

